

CA20N
XC 21
- 2013
061

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

ORNGE AIR AMBULANCE AND RELATED SERVICES

INTERIM REPORT NO. 1

2nd Session, 40th Parliament
62 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

**Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public
Accounts**

Ornge air ambulance and related services : interim report no. 1.

Text in English and French on inverted pages.

Available also on the Internet.

ISBN 978-1-4606-2007-6

**1. Ornge--Auditing. 2. Ontario. Ministry of Health and Long-
Term Care--Auditing. 3. Airplane ambulances--Ontario.
4. Ambulance service--Ontario. I. Title. II. Title: Services
d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge : rapport
provisoire no 1.**

RA996.55 O6 2013

353.6

C2013-964019-3E

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Dave Levac, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norm Miller, MPP
Chair

Queen's Park
June 2013



**MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS**

2nd Session, 40th Parliament

NORM MILLER
Chair

TOBY BARRETT
Vice-Chair

TOBY BARRETT

DIPIKA DAMERLA

FRANCE GÉLINAS

HELENA JACZEK

PHIL MCNEELY

NORM MILLER

JERRY OUELLETTE


SHAFIQ QAADRI

JAGMEET SINGH

WILLIAM SHORT
Clerk of the Committee

RAY MCLELLAN
Research Officer

*Frank Klees served as an ongoing substitution.



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114682164>

CONTENTS

PREAMBLE	1
1. BACKGROUND	2
1.1. Ontario's Air Ambulance Service	2
2. AUDITOR GENERAL'S FINDINGS	3
2.1. Overview of Audit Report (2012)	3
3. BUSINESS MODEL	6
3.1. Rationale for Ministry Divestment of Air Ambulance Service	6
3.2. Corporate Structure	6
3.3. Implementation of Corporate Structure	6
3.4. Fundraising and For-profit Initiatives	7
3.5. International Operations	8
3.6. Charitable Corporation	9
3.7. January 2011 Letter on Restructuring	9
3.8. Board's Role and Issues	10
3.9. New Corporate Model and Legislation (2012)	10
3.10. Impact on Other Industry Players	11
4. PERFORMANCE AGREEMENTS AND LEGISLATION	12
4.1. Original Performance Agreement and Legislation	12
4.2. Amendments to Original Performance Agreement	13
4.3. Comments on Ministry Oversight of Performance Agreement	13
4.4. New Performance Agreement and Legislation	13
4.5. Implementing New Performance Agreement	14
4.6. Compliance with Performance Agreement and <i>Ambulance Act</i>	14
4.7. Government Accountability for Air Ambulance Services	
Pre-Ornge	16
4.8. Ornge-Ministry Communication	16
4.9. Ministry Comments on Communication with Ornge	18
4.10. Lobbying	19
5. MANAGEMENT AND OPERATIONS	20
5.1. Corporate Culture and Governance	20
5.2. Staff Compensation–Non-Disclosure and Pay Levels	21
5.3. Patient Safety–Staffing Levels	23
5.4. Staff Professionalism	23
5.5. Patient Safety–Cabin Design and Patient Reporting	24
5.6. Ornge Communications Centre–Response/Launch Policy	25
5.7. Ornge Bases and Expansion Plans	26
5.8. Whistleblower Protection	26
5.9. Meyers Norris Penny Review (2008-2010)	27
5.10. Quality Management	27
5.11. Administrative Warnings/Red Flags to Ministry	28
6. PROVINCIAL AND CORPORATE FINANCIAL ARRANGEMENTS	30
6.1 Expenditure of Annual Ministry Transfer	30
6.2. Provincial Consolidation	31

6.3. Ornge Bond Issue	31
6.4. Aircraft Purchase	31
6.5. Corporate Finances—Practices and Revenues	32
Financial Arrangements	32
7. AUDITEE'S CORRECTIVE MEASURES	33
7.1 Auditor General's Draft Report—Ministry Response	33
7.2. Minister's Response to Audit Report Recommendations	33
7.3. Ornge New Leadership	35
8. COMMITTEE'S AREAS OF CONCERN	36
APPENDIX NO. 1	39
List of Witnesses—2012 Hearings	39
APPENDIX NO. 2	42
Committee Correspondence	42

PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's March 2012 *Special Report* entitled *Ornge Air Ambulance and Related Services*. During 2012 the Committee held 17 meetings between March and September, hearing from 61 witnesses (see Appendix No. 1). The 2013 hearings are ongoing and to date the Committee has held 8 meetings and heard from 14 witnesses.

It is the Committee's intention to table two interim reports on various issues and observations related to this audit report—an initial report for the 2012 hearings and a second report for the 2013 hearings. Committee recommendations are to be addressed in a final report.

Professional Conduct of Witnesses

The Committee had concerns with the conduct of certain witnesses. Letters were sent to various professional regulatory bodies to outline matters of conduct and to request that investigations be initiated and that appropriate action be taken by these bodies (see Appendix No. 2).

Acknowledgements

The Committee acknowledges the dedication of Ornge personnel who have operated in a challenging environment over the past few years. Furthermore, the Committee would like to express its appreciation to Ornge for the commitment to providing ambulance services to Ontarians.

The Committee would like to thank the witnesses who appeared during these hearings from government ministries, Ornge Air Ambulance and the private sector. The Committee acknowledges the assistance provided by the Office of the Auditor General and the staff of the Legislative Assembly in the preparation of this report.

1. BACKGROUND

1.1. Ontario's Air Ambulance Service¹

The province established a helicopter-based aero-medical program associated with Sunnybrook Hospital in 1977.² Initially, the province's air ambulance program contracted with private operators for aircraft, pilots and paramedics. The Ministry of Health and Long-Term Care (the Ministry) operated the central air ambulance dispatch centre and had oversight responsibility for program effectiveness.³

The service expanded during the ensuing years to include various aircraft associated with hospitals throughout Ontario. Several base hospitals were amalgamated under the Ontario Air Ambulance Base Hospital Program.

In 2005 the Ministry gave the new Ontario Air Ambulance Services Corporation the responsibility to coordinate these services effective January 2006. It was renamed Ornge and given new responsibilities, for example, in 2008 patient transfers by land ambulance between hospitals and in 2009 a dedicated paediatric transport program. The Ministry established a not-for-profit corporation:

. . . the Ontario Air Ambulance Corporation (Corporation) to become responsible for all air ambulance operations. This was done partly to address an independent accreditation review that recommended clearer lines of authority among the different components of Ontario's air ambulance operations. Having an arm's-length corporation deliver air ambulance services was also consistent with the Ministry's long-term objective of moving away from direct service delivery, with health-care services being provided by external entities accountable to the Ministry.⁴

The Auditor General reported on the Ornge corporate structure as delivering services with its aircraft and land ambulances, stationed at 12 bases across Ontario, and contracting with independent service providers for additional services. The private subcontractors provided aircraft and pilots and generally employed their own paramedics.⁵

¹ This section is based on information from Ornge's *Home Page* and the Auditor General's 2012 *Special Report* entitled *Ornge Air Ambulance and Related Services*.

² Ornge, *Home Page*, <http://www.ornge.ca/AboutOrnge/Pages/History.aspx>, accessed January 28, 2013.

³ Ontario, Office of the Auditor General, *Special Report: Ornge Air Ambulance and Related Services* (Toronto: The Office, March 2012), p. 5.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Ornge's workload, consisting largely of transfers, is paid for through provincial funding and supplemented with borrowing. Its recent workload and budget were described as follows:

In the 2010/11 fiscal year, Ornge was responsible for the transport of more than 19,000 patients, medical teams and organs for transplant. More than 90% of these are "inter-facility" transfers of patients between health-care facilities.

Ornge received \$150 million in ministry funding in the 2010/11 fiscal year. It also borrowed about \$300 million between June 2009 and January 2011 to finance various items, including the purchase of aircraft and a new head-office building.⁶

2. AUDITOR GENERAL'S FINDINGS

The Auditor General's office completes between 12-15 value-for-money audits each year for inclusion in its *Annual Report*, tabled in early December. Ornge Air Ambulance Services was expected to be included in the *2012 Annual Report* when the audit was initiated in late autumn 2011; however, due to various challenges the report was not completed in time for inclusion. Consequently, at the request of the Minister of Health and Long-Term Care it was tabled in the Legislature as a *Special Report* in March 2012.

2.1. Overview of Audit Report (2012)⁷

The audit objective was to assess whether air ambulance and related services were:

- meeting the needs of Ontarians in a cost-effective manner; and
- in compliance with Ministry and legislative requirements.⁸

The Auditor General provided the following summary of the principal audit findings:

The Ministry has a responsibility to ensure that the services it is paying for are being provided cost-effectively and that Ornge is meeting the needs of the public and Ontario's health-care system. In outlining its plans to the Standing Committee on Public Accounts in February

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., pp. 7-10.

⁸ Ibid., p. 6.

2006 regarding the corporation that would be responsible for Ontario's air ambulance services, the Ministry committed to set standards and monitor performance against those standards to ensure that the "end result will be improved care, improved access to service, increasing effectiveness and efficiency of the delivery of service, and the assurance of greater fiscal and medical accountability." As well, the Ministry's original submission to Management Board of Cabinet requesting approval for the Ornge arrangement specified that obtaining and evaluating performance information of this nature would be an essential part of the Ministry's oversight function.

However, the Ministry has not been obtaining the information it needs to meet these oversight commitments. For instance, it does not periodically obtain information on the number of patients being transferred or assess the reasonableness of the cost of the services being provided on a per-patient basis (something it could do by comparing Ontario's costs to costs being incurred in other jurisdictions or examining changes in Ontario's average costs over time). We noted in this regard that the funding Ornge received for air ambulance services increased by more than 20% between the 2006/07 fiscal year (Ornge's first full year of operations) and the 2010/11 fiscal year. However, over the same period, the total number of patients transported by air decreased by 6%. Also over the same period, Ornge received \$65 million to perform inter-facility land ambulance transfers, projected to number 20,000 annually. However, Ornge is currently providing only about 15% of the projected transfers.

From a quality-of-care perspective, the Ministry receives limited information on whether requests for patient pick-up and transfer are being responded to in a timely and appropriate manner or whether patients are receiving the appropriate level of care during transport. As well, we questioned whether the Ministry had adequate oversight over Ornge's procurement practices and its intercompany arrangements

with management and the board to ensure that Ornge was following appropriate public-sector business practices.

We suspected that the changes Ornge made to its corporate structure were not contemplated when the Ministry originally negotiated the performance agreement that governs the accountability relationship between the two parties. The Ministry acknowledged this and indicated that these changes hindered its ability to obtain the information needed to exercise adequate oversight.

It should be acknowledged that Ornge has made improvements to certain aspects of service delivery, including a new paramedic training program, and ongoing upgrades to the dispatch system to improve functionality and reliability. It has also assumed additional responsibilities, including certain critical-care land ambulance services in 2008. Furthermore, Ornge has obtained and maintained certification by the International Commission on Accreditation of Medical Transport Services. Consequently, some increase in operating costs may be justified. However, the Ministry needs better information if it is to ensure that the increase in annual funding has been well spent on improving the timeliness, volume and quality of services provided.

[The report noted several areas in which Ornge had not provided the Ministry with information required for proper oversight.]

The Ministry also needs to consider the long-term impact of Ornge having created its own airline and relying much less on other well-established air ambulance service providers. Significant dependence on one service provider poses potential risks, especially if other private-sector air ambulance providers can no longer stay in business. With fewer potential service providers, the Ministry will have reduced negotiating power in future funding agreements because it will have no option but to rely on Ornge for the delivery of Ontario's air ambulance services.

It should be acknowledged that, as a result of our bringing a number of these observations to the Ministry's attention during the course of our audit, as well as later media reports concerning Ornge, the Ministry has recently taken substantive action to address many of the issues raised in this report. Certain issues will take additional time to resolve in the most cost-effective manner given that Ornge's first priority must be to ensure the safe and timely transport of patients needing air ambulance and related services.

3. BUSINESS MODEL

3.1. Rationale for Ministry Divestment of Air Ambulance Service

Mr. Sapsford (formerly Deputy Minister of Health and Long-Term Care) said previous audits identified problems with aircraft service and availability, including coordination, standby and employment issues. Discussions on divestment began in 2003. The Ministry wanted to create an organization focusing full-time on air ambulance service, with appropriate expertise. Mr. Sapsford said during his tenure several health care services were divested to external non-profit corporations.

3.2. Corporate Structure

3.3. Implementation of Corporate Structure

Several witnesses discussed the design and implementation of Ornge's corporate structure. Dr. Mazza (formerly President and Chief Executive Officer, Ornge) noted that initially Ornge was a not-for-profit but not a charity. Charity status was necessary to raise money in a foundation. Dr. Mazza said his vision was to generate revenue globally, return the revenue to Ontario and improve systems and services in Ontario. Mr. Beltzner (formerly Chair, Board of Directors, Ornge) said, "The performance agreement was pretty silent on the manner in which the thing should be delivered." Mr. Rothfels (Chief Executive Officer, The Intravest Corp.; formerly Chief Operating Officer, Ornge International) noted that Ornge International was never created. Ms. Heinz (formerly General Counsel, Ornge, formerly Partner, Fasken Martineau DuMoulin, LLP) said that she did not think that spin off entities were envisaged back in 2003. Ms. Beecher (formerly Vice-President, Human Resources and Organizational Development, Ornge Global) believed the Ornge corporate structure consisted of 17 companies and "was inordinately complicated."

Ms. Renzella (formerly Vice-President, Ontario Air Ambulance Co.; Executive Vice-President Corporate Services and Vice-President Finance, Ornge) said that

Dr. Mazza negotiated a weight upgrades deal with AgustaWestland that included a \$4.8 million donation but that a lawyer advised this could not be done. A Marketing Services Agreement was then struck with AgustaWestland. Payments flowing from the agreement were first made to Ornge Peel and later, to Ornge Global. Mr. Beltzner noted that Dr. Mazza and other executives moved from the charity to the for-profit Ornge Peel.

The Hon. Deborah Matthews (Minister of Health and Long-Term Care) cited Mr. Wallace (Secretary of the Cabinet, Head of the Ontario Public Service and Clerk of the Executive Council) as saying that it is not uncommon for broader public sector institutions to create subsidiaries to try and extract value from other areas of public service activity. The Minister said that “the corporate structure was not the problem” and that Ornge told the Ministry up to \$200 million would flow back to Ontario’s air ambulance system. She said, “Dr. Mazza was pursuing international business perhaps with the knowledge of government,” but added that “the really rotten part of Ornge, were items that were never disclosed.” Mr. Sapsford pointed out that it is necessary to rely on the judgment of boards of governors and management to ensure that public money is not used to support ancillary business.

According to Mr. Rafi (Deputy Minister of Health and Long-Term Care), ministry analysis concluded that Ornge was able to restructure under the terms of the Performance Agreement. He said the Ministry’s only option to prevent restructuring would have been to stop all funding, which would have put patients at risk. He added that as Ornge is federally incorporated, Ontario could not enact legislation affecting Ornge’s corporate governance.

Mr. Sapsford said Ornge had the authority to decide to buy aircraft but that this was not initially contemplated and that there was never discussion of Ornge owning aircraft and operating an aircraft division. Mr. Potter (Contractor retained by Ornge; formerly Vice-President, Aviation; Chief Operating Officer, Ornge) did not think Ornge’s new corporate structure would be in U.S. Department of Transport regulatory compliance.

More recently, Ornge has undergone further restructuring. According to Ms. Golding (Partner and Director, Health Law Practice Group, Fasken Martineau DuMoulin, LLP), since January 1, 2012 Fasken Martineau Dumoulin’s role has focused on issues such as the resignation of the board, the election of the new board, the wind-up of Ornge Global entities and the petition of two of those entities into bankruptcy [Global GP Inc. and Global Holdings LP]. Ms. Golding said she did not advise Ornge on provincial government relations other than to sometimes suggest Ornge seek government consent. She added that standard structures were in place for Ornge on the for-profit and not-for-profit sides.

3.4. Fundraising and For-profit Initiatives

According to Mr. Beltzner a significant funding gap between current service levels and demand for Ornge’s services remains. He said Ornge engaged in a combination of fundraising and for-profit initiatives and that the government was

always informed. Mr. Rafi said Mr. Beltzner indicated in a letter that “Ornge’s pursuit of the new business ventures is being funded entirely with monies advanced as debt or equity by third parties, and is not being funded by monies advanced by the government.”

3.5. International Operations

The Hon. Deborah Matthews noted that when Ornge met with the Ministry on January 24, 2011 that many corporate structure changes had already occurred. She added that Ornge indicated no public funds would be used for private endeavours and referred to the possible \$200 million fund flow back, as noted earlier. Mr. Rafi remarked that the Ornge leadership’s “apparent promotion of private interests over public interests was unforeseeable.”

Mr. Beltzner explained that a management company was set up to hold 99.99% of the shares of a limited partnership, to be diluted as investors came in. Mr. Beltzner was told that Dr. Mazza owned a majority of the shares and that the valuation of the company, assuming it could be monetized, was about \$100 million. The company, with no source of income at that time, had a licence agreement to utilize the intellectual property of Ornge, which had value. Mr. Beltzner became aware of substantial payments to Dr. Mazza’s professional corporation for services not provided. Mr. Beltzner said that he signed off on a contract with Dr. Mazza to provide services as a medical director in 2007 and that “apparently, the contract had a continuation clause in it and Dr. Mazza continued to draw money” on an ongoing basis. Mr. Beltzner added that he next followed up on this matter in December 2011 and was informed that Dr. Mazza was receiving a \$400,000-a-year stipend to provide medical directives without a supporting invoice. This compensation arrangement continued until he left on medical leave. Following up on the Ministry’s request to put together Dr. Mazza’s compensation, Mr. Beltzner alerted the Ministry’s internal auditor in an e-mail of this arrangement and subsequently telephoned the Ministry internal auditor in January 2012.

According to Mr. Lebo (Principal at Gravitas Business Architects; formerly Regional Operations Manager, Greater Toronto Area; Executive Aide to the CEO, Ornge), Dr. Mazza wanted Ornge’s reputation to rival that of the Royal Flying Doctor Service of Australia. Mr. Lepine (formerly Chief Operating Officer, Ornge) explained that for-profit entities such as Ornge Peel were created to sell services similar to Ontario’s, in other jurisdictions. He added that it is a common practice to hold assets in a trust to protect the organization against lawsuits and people coming after assets. Mr. Navas (Vice-Chair, Global Governance Advisors; formerly Ornge Board of Directors; Chair, Governance and Compensation Committee) described locations considered for U.S. expansion. Dr. McLellan (Board of Directors, Ornge) said that Sunnybrook Health Sciences Centre had discussions with Ornge about working together on international opportunities in Brazil and Kazakhstan, but “nothing has come of that.”

Mr. Farquhar (Vice-President, Operations, Ornge) and Mr. Lebo learned from newspapers that Ontario would receive only a 3% share from Ornge’s

international operations. Mr. Lebo believed there would be an enormous return on investments for Ontario and said, “I thought that I was working for the benefit of the people of Ontario. It now appears as though I was working for their [senior executives and board members’] personal benefit.”

According to Mr. Beltzner, Ornge’s share from the for-profit side was based on gross fee revenue. When a dollar came into the for-profit side, a percentage [3%] was to immediately flow to Ornge. Mr. Bates (Director, Emergency Health Services, Ministry of Health and Long-Term Care) noted that the plan did generate some small amount of revenue from paramedic training as well as consulting work in Saskatchewan.

Ms. Kiel (Partner, National Services Leader for Internal Audit and Enterprise Risk Management, Meyers Norris Penny) said the 2008 Meyers Norris Penny (MNP) report commented on Ornge’s unusual organizational structure and that the first recommendation was for the Ministry to look at the structure. According to Mr. Beltzner, the board’s response to the MNP report was to direct management to “Get it fixed.” Management was to report quarterly on Performance Agreement compliance.

On May 20, 2008, Mr. Schell’s (Manager, Risk and Assurance Services, Health Audit Service Team, Ontario Internal Audit Division, Ministry of Finance) audit unit was informed that Ornge intended to create additional corporate entities. He said his unit notified the Ministry’s legal services branch and created a draft plan, with input from the Provincial Controller, on an audit strategy and objectives. The executive decided on a separate internal audit engagement and a separate legal review in July 2008. Mr. Beltzner said the Ministry’s legal services branch never approached him or any board member.

3.6. Charitable Corporation

Ornge’s charitable corporation came under scrutiny. Ms. Hawkins (Assistant Deputy Minister and Chief Administrative Officer, Corporate Services Division, Ministry of Health and Long-Term Care) was asked about a line item indicating that at year end March 31, 2008, Ornge allocated the Ornge Foundation a special gift of \$8.4 million. She noted a business case request from Ornge to the Ministry to allocate \$5 million from the land ambulance program to the air ambulance program. Ornge provided the following three reasons for the request: increased fuel costs, staff training expenses and contractors’ rate increases. The funds were reallocated. The Ministry sent a letter to Ornge specifying the funding had to be used for the three stated reasons. A senior Ornge executive confirmed back in writing that this was understood. However, the Ministry received a letter indicating that the funds were primarily spent on costs relating to the new Ornge aircraft.

3.7. January 2011 Letter on Restructuring

In January 2011 Ornge sent the Ministry a letter about the corporate restructuring. Mr. Lepine said that Mr. Bates sometimes asked why the structure was so

complicated. Mr. Lepine replied it was for tax advantages, to protect assets. Mr. Lepine participated with Mr. Beltzner and Mr. Apps (Counsel, Wildeboer Dellelce LLP) in the Ministry briefing about the January 2011 letter. He said the comments received back were, "This looks solid. Have your lawyers reviewed it?" He said that another comment was "as long as your counsel has checked it over. I don't understand all the legalities of the structure, but it looks solid, and this looks like a good plan to generate revenue outside of Ontario." Mr. Beltzner described the purpose of the January 2011 letter as a "sanity check with government" and said there was no pushback from the government.

Dr. Mazza heard reports that the government "thought that the business plan and the opportunity were so positive that they would like to look at the potential of investing. They also talked about a number of other potentials down the road, that they thought it was a brilliant piece of public policy. That was why we went ahead with it." Ms. Heinz explained the origin of the Ornge Issuer Trust structure. Ms. Renzella noted that the offering memorandum explained the corporate structure.

3.8. Board's Role and Issues

Mr. Beltzner said, "Somewhere along the line it went off the rails. . . . I think . . . as Ornge was created, or the Ontario Air Ambulance services was created, at day one." Mr. Beltzner commented that he did not know whether "Dr. Mazza or others in the organization had properly kept the government apprised through the process," but referred back to the January 2011 letter and said surely the government would have raised comments, questions or concerns then, if they existed. Mr. Beltzner and the board concluded, "The government has been informed. We haven't heard anything. Therefore, it must be fine."

3.9. New Corporate Model and Legislation (2012)

Mr. Delaney (Chair, Board of Directors, Ornge) described Ornge's task for the next few years as rebuilding the leadership and re-establishing the credibility of the corporation. Safety is the first consideration; efficiency is the second. The board is responsible for oversight of Ornge operations, formulating strategy (together with the Ministry) and ensuring strategy implementation. According to Mr. Delaney multiple corporations are often set up to isolate liability and minimize tax; the concept of establishing a charitable organization is not new. He said that the corporate structure was not a red flag but that he would not have tolerated different directors serving on different organizations. That resulted in differentiated interests on the board.

Mr. Delaney did not believe that knowledge and skills developed in air ambulance in Ontario would be exported "because in the short term I don't believe we have the credibility." Mr. Delaney suspects Ornge viewed Alberta's Shock Trauma Air Rescue Society (STARS -- funded 70% - 73% by donations) as a model.

He said the intention is to shift Ornge from a federally chartered not-for-profit to a provincially chartered not-for-profit corporation. This would give the provincial government more ability to intervene directly. According to Mr. Rafi, the federal

government will determine whether the shift is possible when Ornge makes its application. The federal government will assess whether provincial legislation has similar elements as the federal legislation. He said that “the [provincial] legislation provides the ability for the minister to issue directives, to appoint a supervisor—a special investigator—and to require the establishment of a whistleblower policy.” Continuance provisions would ensure suppliers’ rights to bring action against the corporation. (See information on Bill 50, the *Ambulance Amendment Act (Air Ambulances)*, 2012.)

According to the Hon. Deborah Matthews, the Ministry now has the Performance Agreement it needs to provide proper oversight and is able to access information from sources it trusts. (See information on the amended Performance Agreement.)

Ms. Volker (Board of Directors, Ornge) noted that Ornge is simplifying its structure. Her committee is putting the audit up for tender, developing a whistleblowing policy and ensuring that the mandate is appropriate. Dr. McLellan said that Ornge now has appropriate management staff in place with an appropriate governance model. Issues remain with respect to staffing, interiors, and the overall quality and timeliness of information.

Mr. Feeley (Vice-President, Aviation, Ornge), Ornge’s VP of Aviation, discussed air operations staffing. He agreed that Ornge now owned the ideal complement of helicopters. Rotary-wing staffing was to have been increased from 67 – 80 (full staffing) by July 2012. Mr. Feeley said Ornge’s airline functions well and did not see an advantage in reverting to outsourcing.

3.10. Impact on Other Industry Players

Ornge’s impact on other industry players, including former suppliers, was discussed. Mr. Blakely, Canadian Helicopter’s VP of EMS operations, said the contract extension clause, if enacted, would enable Canadian Helicopters (CHL) to resume operations for Ornge within three to four weeks. CHL could take over the aircraft, re-employ staff and deliver a high level of dispatch reliability to Ornge. Mr. Feeley noted that Ornge is on budget for air fleet operations, with no more money spent this year than last, under CHL outsourcing. Mr. Mackie (Director, Ontario Air Transport Association) argued the private sector provided better service at lower cost. Mr. Kidd (formerly Critical Care Flight Paramedic, Ornge), a former Ornge paramedic, believed that private sector companies such as Voyageur and Thunder should bid on fixed-wing and rotor wing services.

Mr. Mackie agreed with a statement that Ornge operations resulted in association members losing “multimillions of dollars.” Mr. Kidd said aspects of Ornge’s internalization “harmed patient care” and that Ornge did not want to spend money training paramedics.

According to Mr. Lepine, the purpose of a 2007 Ornge Request for Information (RFI) issued to air carriers was to obtain information on cost drivers following double digit increases in contract bids by the carriers. Mr. Mackie said the RFI “requested detailed proprietary and confidential information. No contracts were to

be awarded.” He added that it appeared that “[Dr. Mazza] gave his new airline our business and we were actually forced to help him.” Mr. Caplan (Vice-Chairman, Global Public Affairs; formerly Minister of Health and Long-Term Care) described a letter he received from northern air providers saying that Ornge was competing with their for-profit business.

4. PERFORMANCE AGREEMENTS AND LEGISLATION

4.1. Original Performance Agreement and Legislation

The Ministry and the Emergency Health Services (EHS) Branch had oversight responsibility for Ornge set by the *Ambulance Act*, the Performance Agreement and the Transfer Payment Accountability Directive. Mr. Blum (formerly Vice-President, Regulatory Affairs and Chief of Security; Vice-President, Strategy; and Vice-President, Corporate Affairs, Ornge) noted that the government’s most important lever was a non-appropriation clause. If Ornge was not complying with the Performance Agreement, the government could cut funding. Ms. Golding said that the Ministry, as the chief funder of Ornge, had great powers of moral suasion. Mr. Bates explained that an ambulance service requires certification from EHS in order to operate.

Mr. Lepine, Ms. Heinz and Ms. McKeogh (Deputy Director, Legal Services Branch, Ministry of Health and Long-Term Care) noted that Article 15 provided the Ministry with the authority to take control of Ornge’s communications centre if patient safety was threatened. The Ministry could access grant fund records and terminate the agreement with Ornge for cause. Mr. Lepine said that EHS could audit Ornge twice a year and assess anything else at any time with reasonable notice.

Mr. Bates explained that the Ministry has an oversight checklist covering, for example, operational issues and financial standards. The checklist was prepared in 2006 and implemented in 2011. He added that Dr. Mazza expressed no desire to apply the checklist to Ornge.

Ms. Hawkins, citing the Auditor General’s report, noted that Ornge did not need Ministry approval for setting up new corporate structures or for service delivery decisions. Dr. Mazza said that “the [Performance] agreement is silent on any number of things. . . . It is not a prescriptive agreement whereby it dictates every single element.” Dr. Mazza added that Ornge’s mandate, reflected in cabinet submissions, included increasing awareness of Ornge and generating revenue outside the tax base through fundraising and for-profit initiatives. He described steps taken, such as converting the Ornge Communications Centre (OCC) systems from analog to digital, to establish Ornge’s information database, which was part of the Performance Agreement.

Mr. Bates tabled correspondence, which he said indicated he was under direct orders from the associate deputy minister, Mr. MacLeod (formerly Assistant Deputy Minister of Health and Long-Term Care), to do what Dr. Mazza said to

do. Later, when Mr. MacLeod appeared, he said, “I think that’s taking some liberties, because if I look at the correspondence that he tabled, it does not say that.”

Mr. Blum described how the Performance Agreement schedules provide for “cure periods.” If the Ministry identified a problem, the Ministry could notify Ornge and give it, for example 30, 90 or 120 days to address and correct the problem. Mr. Lepine drew attention to Performance Agreement schedules that include key performance indicators.

4.2. Amendments to Original Performance Agreement

Ms. Renzella and Ms. Heinz described two amendments to the original Performance Agreement – one to add services in Thunder Bay and a second to incorporate a critical care land ambulance service.

4.3. Comments on Ministry Oversight of Performance Agreement

According to Mr. Blum, regular meetings occurred between representatives from Ornge and EHS to address operational or other issues. Dr. Mazza said Ornge reported on everything outlined in the Performance Agreement but did not formally report on items outside the Performance Agreement, adding that information on these items was not requested. Mr. Blum believed that the Ministry should have exercised its contractual obligations within the original Performance Agreement to request salary disclosures. According to Mr. Steeve (Principal Secretary to the Premier), the Ministry and ministers moved swiftly once they were aware of actions and behaviours that occurred beyond the scope of the Performance Agreement. Ms. Golding never briefed the government other than responding to an email asking why Ornge was incorporated federally. Mr. Steeve and Mr. Rothfels had no recollection of seeing the Performance Agreement.

4.4. New Performance Agreement and Legislation

According to Ms. Hawkins, the new Performance Agreement has a much greater degree of oversight, accountability and transparency. The Minister noted that calls that come into Ornge but are refused (not completed) can be tracked. Ms. McKeogh said Bill 50, the *Ambulance Amendment Act (Air Ambulances)*, 2012 would provide the province with many of the same powers for intervention in the public interest as those that currently exist for public hospitals under the *Public Hospitals Act*. She said that the amended Performance Agreement and proposed legislation, if passed, would provide a strong and effective response to address concerns identified in the Auditor General’s report. Mr. Delaney believes the new Performance Agreement provides both the Ministry and the Minister with much more authority to intervene. He described the agreement as “perhaps overly restrictive in some regard, but it’s a natural consequence of going from one that didn’t work to a slight overcorrection the other way.”

Mr. Bates said that under the new agreement Ornge has more stringent monitoring, control and reporting obligations. There are enhanced key performance indicators (Ornge's funding and executive compensation are tied to performance improvement targets). Ornge's internal investigations protocol will be improved and the Ministry of Natural Resources (MNR) has initiated a safety review of Ornge's rotary-wing ambulance operation. Ms. McKeogh noted that Ornge must provide not-for-profit air ambulance services and obtain prior Ministry approval for such actions as purchasing real estate, incurring debt, selling assets (subject to a specified threshold) and changing the corporate structure.

The Committee asked whether defined service levels had been included in the new Performance Agreement. Mr. Bates said as far as he knew, they had not been included. He explained that issues such as proper staffing for critical care, advanced care service and helicopters are not in the amended Performance Agreement because standards exist under the *Ambulance Act* for ambulance operators. However, he said that this information should be in the operational plan associated with Ornge's Performance Agreement.

4.5. Implementing New Performance Agreement

Implementation of the amended Performance Agreement includes such measures as improving disclosure, simplifying structures and improving controls. Ms. Volker noted that a significant amount of disclosure is required in a short time. The board is trying to meet reporting timelines, create a simple, easy-to-understand structure and ensure there is an open, ongoing dialogue with the Ministry. Ornge's finance and audit committee is responsible for ensuring that Ornge has an internal control mandate with the right leadership. The controls are more than financial as they relate to every aspect of the organization including, for example, maintenance records.

Mr. Brady (Manager, Investigations Unit, Emergency Health Services, Land/air Operations, Ministry of Health and Long-Term Care), the head of EHS investigation services, was not familiar with the original Performance Agreement but has provided all of his staff with copies of the amended (new) agreement. The EHS was never told to make the original Performance Agreement part of investigations. Now investigators are using the new agreement.

4.6. Compliance with Performance Agreement and *Ambulance Act*

The Hon. Deborah Matthews said that the Ministry met and continues to meet with Ornge senior management quarterly. As noted earlier, the Ministry relied, for oversight of Ornge, on the Performance Agreement, the *Ambulance Act* and the transfer payment accountability directive. The three means of oversight under the Performance Agreement were EHS's investigation and compliance work, certification (a comprehensive review of ambulance operators conducted every three years), and performance agreement reporting. EHS had day-to-day contact with Ornge. Ms. Heinz confirmed that Ornge's board was vetted by the Minister's

office. The Ministry made no nominations and appointed no members. Directors' liability insurance was in place; the Ornge bylaw provides for director indemnification.

Ms. Hawkins, the ADM who oversaw land and ambulance services from October 2007 until early 2010, disagreed with a statement that the Ministry had failed in its oversight responsibilities. She said the Ministry relied on Ornge reports, written and verbal assurances from Ornge and the Meyers Norris Penny third party review. Ms. Hawkins did not know Dr. Mazza's salary until it was reported last year.

Mr. Beltzner said that in a meeting in 2008 Ms. Hawkins showed him a letter from an individual, possibly Keith Walmsley, alleging such items as a double set of books and inappropriate, excessive bonuses. The Ministry's internal audit team and Mr. Beltzner and the board looked into the matter immediately.

Mr. Steeve said that accountability mechanisms existed and the government should have done a better job. He added that "we in Ontario will all have to wrestle with . . . how to develop appropriate accountability mechanisms as we look for ways to provide top-quality government services efficiently." Mr. Bates explained that the certification unit and the investigations section -- the main oversight bodies -- are part of the EHS. Its oversight includes formal investigations, unannounced inspections, certification and patient care. EHS reports through the ADM. According to Mr. Bates the Office of the Chief Coroner consults with the EHS investigation manager and uses EHS reports when deciding whether to conduct an inquest.

Mr. Doneff (Critical Care Flight Paramedic, Ornge), a critical care flight paramedic, said that when he and his colleagues expressed concerns (over, for example, patient safety during transport) to a Ministry investigations officer during a base audit, the inspector replied "Yes, that's why I'm here." Doneff said "they never got back to us."

Several witnesses commented on floating accountability at Ornge. Referring back to 2003, Ms. Heinz said there was no one line of accountability. The pilots and medics were employed by the air providers and the dispatch centre staff, by the Ministry. The Ministry was also responsible for billings. The base hospital was under Sunnybrook. Mr. Lepine did not have access to management salary and contract information held by the for-profit companies, did not know how accountability could be ensured and agreed with a comment that accountability had "floated away."

Dr. Mazza said that he never made decisions alone; the board of directors provided solid governance and oversight; and Ornge complied with the Performance Agreement. He added that the Ministry worked to the best of its ability to provide oversight according to the Performance Agreement. He noted that he never had any conversations with the Minister. According to Dr. Mazza, when he requested meetings to introduce himself and discuss Ornge he was told

there was no need because the Ministry was continually informed and comfortable with Ornge operations.

The Minister said she went to the Ornge base in London and expected to meet Dr. Mazza but that he did not show up. On a second occasion, on December 15, 2011 the Minister had a clear request to meet with Dr. Mazza but he did not appear in the Minister's office. On December 19, 2011 the Minister sent a letter to Ornge clarifying the purpose of the meeting. On December 21, 2011 the Minister directed forensic auditors into Ornge. She said on January 11, 2012, less than a month later, Dr. Mazza "was out of work."

4.7. Government Accountability for Air Ambulance Services Pre-Ornge

EHS played a key role in managing air ambulance services prior to the creation of Ornge. According to Mr. Rusk (Rusk Consulting; formerly Aviation Safety Manager, Ornge), EHS and the MNR were involved in complaints investigations. EHS had its own managers and staff at air bases. This helped with such matters as attendance, pay and benefits. Managers dealt with day-to-day work including making sure the aircraft were properly staffed, equipped and clean. They helped arrange continuing medical education of the air paramedics. They dealt with the local hospitals and the local ambulance services regarding coordination of land and air. Lists existed with daily staffing information, for example, on pilots, co-pilots and paramedics. The Ministry conducted spot checks and audits. Land and air programs were audited.

Mr. Bates commented on Regulation 501, which was in effect in 1997. He believed that important parts of the regulation that provided the Ministry with powers to intervene to ensure that provincial assets and funds were being appropriately deployed were deleted by the Red Tape Commission around 2000.

4.8. Ornge-Ministry Communication

Several witnesses discussed communication between Ornge and the Ministry. Dr. Mazza said that Ornge's plans were in the public interest and were fully and regularly disclosed to the government and to senior Ministry officials. The EHS branch was the primary point of contact for Ornge. Mr. Lepine and Mr. Blum shared responsibility for briefing the Ministry. Ms. Renzella was also involved. (Section 4.8 *Hansard* extracts provide details on who from Ornge met whom from the Ministry.) Meetings in 2006-07 were more "haphazard" than was later the case but communication still occurred several times per month.

Dr. Mazza added that the MNP audit recommended regular and formalized communication. Formal quarterly meetings were introduced with "a far more intense format of briefing" for major projects. Mr. Beltzner, Mr. Apps and Mr. Lepine briefed the Ministry regarding reorganization at Ornge, as noted in section 3.7.

Dr. Mazza said that the Ministry was attentive to its obligations in quarterly meetings. It had an extensive process in place for land and air ambulance review. Mr. Rusk, the Ornge manager for occupational health and aviation safety, was of the opinion that there was not good Ministry oversight. He worked with the lead MNR person for annual inspections and base visits but had no involvement with people from the Ministry. Two or three times he saw Mr. Bates and Mr. Brown do “pass throughs” of the dispatch centre but he said these visits were not thorough checks or inspections.

Dr. Mazza described being told by his corporate communications staff the Minister did not require a briefing. He said he offered a personal briefing through his communications VP in the spring of 2011. Mr. Beltzner was not aware of any specific request Dr. Mazza had made with respect to meeting the Minister.

When questioned by the Committee about whether Ornge stonewalled the Minister, Dr. Mazza said “I can’t imagine a circumstance at Ornge where we would stonewall the Minister.” When asked whether he stonewalled the Auditor, Dr. Mazza said that he convened a team and the Chair was focused on providing information in a timely and efficient fashion. (The Auditor said that he was not able to see anything on for-profit companies which were not controlled by Ornge or of which Ornge was not the beneficiary.) According to Mr. Lepine, a legal opinion indicated Ornge was not required to disclose salaries but other than that “nobody ever tried to avoid giving anybody information.”

Mr. Beltzner said that the government conveyed concerns to him once about the Keith Walmsley letter, as noted in section 4.6. The Ministry also communicated with Ornge over the MNP process and budget allocation changes. Mr. Beltzner said he initiated some meetings, for example, one with the ADM on the Auditor’s draft report. However from 2005 on, neither the chair nor the board initiated communication with the government until the board presented the new corporate structure, as described in section 3.7.

Mr. Beltzner explained that an independent board committee had been created to review the Ornge Global structure. When the committee was satisfied with cash flow arrangements (from the Ornge Global private entity to Ornge), the board made certain the government knew of the arrangements. As noted earlier, Mr. Beltzner indicated there was no negative reaction from the government during any of the three presentations to government.

Mr. Lebo, a former Ornge base manager, said that Dr. Mazza and the Ornge executive were very selective in what they disclosed to the Ministry. Mr. Kidd, a former Ornge paramedic, noted that the Ministry had a lot of information, such as information on the 145 incidents under investigation by the Office of the Chief Coroner and the unused \$8 million allocated to land ambulance services in the initial year. In December 2011, Mr. Kidd’s father discussed Ornge and Mr. Kidd’s situation with the Ministry’s Communications and Information Branch and emailed his concerns that office.

4.9. Ministry Comments on Communication with Ornge

The Minister responded to Dr. Mazza's testimony which stated that he had always been willing to cooperate. She noted that he manipulated patient transfer numbers and, as discussed earlier, avoided at least two meetings with her. The Minister said that Dr. Mazza "then claimed I would not meet with him." She only learned about Dr. Mazza's salary on December 22, 2011.

When asked why she did not take oversight action given all the red flags, the Minister replied that Ornge did not report on such issues as salary disclosure and the correct number of patient transfers and failed to report incidents that should have been reported. The Minister also said the MNP report "did give us this confidence. We later found out that further digging would have resulted in perhaps a different outcome." She added that the information the Ministry was mandated to receive through the Performance Agreement was not adequate.

Mr. Caplan met with Dr. Mazza once in 2008. There were no discussions about plans to develop for-profit entities or about executive compensation. He described Ornge as a "rogue agency." Mr. Caplan said, "The Ornge management quietly attempted to restructure the not-for-profit Ornge into a for-profit corporate entity that would serve their interests and obscure the lines of accountability and the flow of money. The board of directors became complicit with Ornge management in making this happen."

Ms. Hawkins said, "At the time, we didn't know what information we weren't getting [from Ornge], frankly. They gave us the information that we had asked for, but we didn't know what we were not told." Ms. Hawkins also said, "I felt that we had very good oversight [referring to the period 2007 – early 2010]." She described the Auditor General's report as "a big surprise to me."

Mr. Bates said, "We exercised the oversight to the best of our abilities." He added that "Every indication that we had [including the Meyers Norris Penny review] and all the reviews that we conducted indicated that they [Ornge] were performing properly." Mr. Bates noted that the Ministry met with Ornge fairly frequently as required under the Transfer Payment Accountability Directive. Ornge informed the Ministry about its interest in generating revenue and purchasing aircraft but not about the complex group of companies that it planned to establish or about problems with aircraft interiors. The Ministry had difficulty obtaining financial information from Ornge.

Ministry investigations have identified 50 outstanding issues at Ornge, including paramedic, pilot and co-pilot staffing problems. Level of care is also an issue. Mr. Bates stated that "I said to myself, 'I have to do something about this,' and I developed draft director's orders . . ." The ADM wanted resolution without a director's order and Ornge did then send a staffing plan. Ornge has hired more staff including paramedics and pilots.

According to Mr. Bates, after paramedics were divested to air operators (Canadian Helicopters and Voyageur) and the consolidation plan was

implemented, the EHS air ambulance team was disbanded. Mr. Bates said, “There is no dedicated person in emergency health services at this point in time with respect to air ambulance.”

He added that “all of us right now are working full-time on air ambulance, to be truthful – but at other times they’re working on land ambulance and base hospitals and a number of different functions they perform.” Mr. Brady said that EHS is currently investigating Ornge air ambulance response incidents. Mr. Bates noted that an oversight unit will be hired under Ms. Li.

Mr. Feeley, Ornge’s VP of Aviation, said that while he deals with the MNR and Transport Canada, he still has no direct Ministry contact, though he does provide information to a communications officer who prepares morning reports for the Ministry. Mr. Blakely said that he was never approached by the Ministry for information other than in connection with the Ministry’s investigation into the inability to do CPR in the AW139. When Canadian Helicopters was under contract directly with the Ministry, he spoke with the EHS manager in charge of air ambulance operations daily.

Mr. Bates said that when Ornge was created, the system changed from licensing to certification, with three year reviews and a few unannounced inspections. There were ten unannounced air services inspections in the past year, and few before that. The difficulty with unannounced air services visits is that the plane could be gone when the inspector arrives at the base.

4.10. Lobbying

The lobbying discussion focussed primarily on the roles of Mr. Guy (formerly Chief of Staff to the Premier, 2003-06) and Mr. Apps. Dr. Mazza said that the term “lobbying” confused him. He did not believe that Ornge used a lobbyist. Ornge just wanted to figure out whom to call at the Ministry.

Many witnesses spoke about Mr. Guy. Mr. Guy said “. . . at no time did I undertake any lobbying on behalf of Ornge.” Ornge drew up a contract to retain his services but it was never finalized. Mr. Guy was retained and compensated by Fasken Martineau, with Mr. Apps as the main contact. Mr. Guy began billing Fasken on December 5, 2007. He withdrew one invoice dated December 17, 2011. Mr. Guy described a brief conversation he had with the Minister on the issue of salary disclosure at Ornge.

Dr. Mazza said that he met Mr. Guy once or twice, agreed it was unusual that Mr. Guy was prepaid but said that he never reached out to him. According to Mr. Apps, Mr. Guy’s advice and assistance was sought in brainstorming sessions to anticipate and think about issues from the government’s perspective.

Mr. Apps said “I never lobbied this government for anything in respect of Ornge.” He described a chat after the bond issue with the Minister of Finance at a cocktail party, where he described how successful the issue had been. He spoke to staff in government offices in connection with setting up briefings.

Ms. Morrison (Integrity Commissioner and Lobbyists Registrar), the Integrity Commissioner, was asked by Fasken Martineau to provide an advisory opinion about a number of emails Mr. Apps sent on behalf of Ornge in December 2010. She concluded that Mr. Apps was engaged in lobbying as a consultant lobbyist as defined by the Act and that he should have been registered for that activity. In response to Committee questions Ms. Morrison said she has no authority to prosecute an offence under the Act. She told the Committee that it could provide information to the Ontario Provincial Police (OPP).

According to Ms. Heinz, Mr. Apps said that he did not need to register because he was not asking the government for anything but was only providing the government with information and a good-news story. (Ms. Heinz believed that both Mr. Giorno and Mr. McCarthy registered as lobbyists in 2003.) Mr. Shortill (Manager, Risk and Assurance Services, Health Audit Service Team, Ontario Internal Audit Division, Ministry of Finance) said Mr. Apps felt that Ornge was a success story and encouraged the government to promote that.

Ms. Lowe (Executive Vice-President, Lending and New Business, Infrastructure Ontario), former chief of staff at the Ministry, received two pieces of correspondence from Mr. Apps and contacted Ornge to request that it approach the Ministry directly, rather than through external counsel, to set up further meetings. Mr. Bates received a letter from Mr. Apps requesting a meeting with the Ministry. He consulted the legal branch which told him to write to Mr. Apps, saying that Mr. Apps should speak with the Meyers Norris Penny auditors.

5. MANAGEMENT AND OPERATIONS

5.1. Corporate Culture and Governance

The Hon. Deborah Matthews described the corporate culture as being one of confrontation. The closed nature of the corporation limited the transfer of financial and operational information and the lines of communication were constricted. Ornge was seen to take a very legalistic and obstructionist approach to oversight. The Minister noted the change in culture under the new leadership in 2012.

Dr. Mazza explained that performance at Ornge was managed under Human Resources with assiduous attention to the values that Ornge held. He indicated that he was open and inclusive in the management of Ornge and that there was a high-performance culture, driven and focused on goals and deliverables.

Ms. Beecher commented that Dr. Mazza is a brilliant visionary, incredibly passionate, committed and energetic. Mr. Rothfels explained that the CEO's management style did not include an open discussion of issues. He would announce his decision and staff were expected to follow through. Mr. Lebo concluded that Dr. Mazza and the board felt that they were beyond the ministry's influence.

Ms. Hawkins commented that alleged abuses that came to light recently are very concerning for all. Ornge's leadership's apparent promotion of self-interest over the public interest was not expected and was out of character with the ministry's relationships with transfer payment recipients. Mr. Harness (formerly Fixed-wing and Helicopter Flight Controller, Ornge; Aviation Training Officer, Medical Air Transport Centre, Ministry of Health and Long-Term Care) was of the opinion that greed was the guiding principle in management's decisions that benefited a select group.

Morale was reported to be low, according to Mr. Lee (Member of Ted Rogers Paediatric Transport Team, operated by Ornge). In this regard, Mr. Lebo noted that the major challenge at the Toronto base was low morale, poor employee engagement and lack of trust between the front line and headquarters. This was compounded by the rumours about the purchase of the speedboat and J. Smarts funding by taxpayers, and the non-reporting of salaries. Furthermore, Mr. Lebo disagreed with senior management's approach that he said was making it difficult to achieve established corporate objectives.

Mr. Binderup (Senior Pilot, Fixed-wing Operations, Ornge) similarly concluded that the main problem was the lack of trust and ineffective communication between front-line workers and management. This was compounded by weaknesses in the staff training program and wages that resulted in grievances. Mr. Rothfels confirmed that the organization was very top-down driven.

The Minister commented on the importance of the change in culture with the new leadership. The culture of fear and intimidation has been replaced with a culture of continuous quality improvement. Mr. Farquhar noted that there is an open-door policy now. However, Mr. Binderup was less positive and commented that the new Ornge management needs to be purposeful in establishing an atmosphere of trust, not only within the company but also with the broader public. He added that within Ornge there are two very distinct camps, one with the objective of rebuilding Ornge and the other to start an entirely new service.

Mr. Feeley commented that changes have taken place on an administrative level through the new leadership at the Board level and the most senior executive staff, resulting in a positive focus. Mr. Delaney explained that the task for the next couple of years is the straightforward application of basic business principles to rebuild the leadership of Ornge and to re-establish the credibility of the corporation through the new Performance Agreement and legislation. The corporate structure has been clarified, a redundant corporation has been placed in bankruptcy, and some managers have been replaced.

5.2. Staff Compensation—Non-Disclosure and Pay Levels

The Hon. Deborah Matthews stated that the Ministry did not have access to salary figures in the for-profits entities, which were in turn not captured under the *Public Sector Salary Disclosure Act*. According to Mr. Wallace the Act outlines a series of technical criteria that impose an obligation on applicable organizations and

individuals to disclose any compensation, essentially T4 compensation, over a \$100,000 level.

Mr. Sinclair (Director, Legal Services Branch, Ministry of Finance) explained that Ornge Global Holdings, for example, was not caught by the Act given its structure. The obligation to determine whether or not to disclose rests with each employer; a company that is a for-profit corporation would not meet the definition of employer under the *Public Sector Salary Disclosure Act, 1996*. Therefore, there is no obligation to disclose salaries. Ms. Hawkins indicated that Ornge complied with this Act and Mr. Bates confirmed that the Ministry did not get salary information on the for-profit companies.

According to Dr. Mazza the Board relied upon advice from legal counsel not to disclose compensation for senior management. Specifically, Ms. Heinz noted that given the corporate structuring, her firm advised that technically it was not a requirement by non Ornge entities to disclose but that this could be changed by regulation. Furthermore, Ms. Beecher was told by Ms. Renzella that there was a legal opinion that it was not a requirement to report and on that basis it was decided to remove those employees from the list. As vice-president, Ms. Beecher's advice to the contrary was to release salary information.

Dr. Mazza stated that his salary was determined by the board of directors which consulted with counsel and third party compensation advisers. According to Ms. Beecher his salary was comprised of a number of components including a base salary, performance pay, long-term incentive pay, and clinical fees as a medical director. Mr. Navas commented that in a for-profit entity there are three components of compensation—a salary, an annual bonus and some form of long-term incentive and Ms. Renzella further noted the medical director's stipend. The stipend applied to a contract between Dr. Mazza's professional corporation and Ornge.

Mr. Beltzner was of the opinion that his compensation of \$200,000 as Board chair was warranted given that Ornge was a risky and a complex operation. Mr. Sapsford expressed the view that most board members responsible for public health agencies usually serve on a voluntary basis; therefore, a distinct contrast to the chair's compensation level.

The salary arrangement between Ornge and the for-profits required that Ms. Renzella and the staff were to keep track of the time that they spent on Ornge and the for-profits for reconciliation. They were to charge time under management service agreement provisions. Mr. Lebo expressed concern when he discovered that a portion of his Ornge salary was used to pursue for-profit objectives for private benefit.

According to the Committee, during the hearings held by the Standing Committee on Estimates, the Ministry of Health and Long-Term Care was not forthcoming with information requested on Ornge's operations, including salary information. For the caucus requesting this information, it was a warning sign of broader issues at Ornge. This caucus also pointed out that its FOI requests in March 2010 on Dr.

Mazza's salary and related corporate matters were not fully addressed. Mr. Beltzner indicated that Ornge did not provide information on Dr. Mazza's salary based on legal advice that it was protected as confidential. Ms. Renzella indicated that she did not receive FOI requests and Mr. Bates was not aware of the approximately 45 questions on Ornge tabled in the Estimates Committee.

5.3. Patient Safety—Staffing Levels

Dr. McLellan explained that Ornge's Quality Committee has identified major management safety concerns, for example, staffing shortages that relate to inadequate critical care by paramedics and advanced care paramedics. Mr. Kidd expressed concern that staff levels were affecting patient care resulting in negative patient outcomes. At issue was the potential loss of life while waiting for aircraft and inadequate care enroute.

Mr. Bates commented on complaints on Ornge's service levels received in 2011. Ornge assured the Ministry that they were staffing properly. According to Mr. Doneff the inadequate staffing situation was compounded by management's response that they did not have the funding for paramedics and training to upgrade staff. Also, Mr. Wade (Medevac Helicopter Pilot, Ornge) is of the opinion that service erosion started a downward trend with the inability to staff with pilots as well as medical personnel. Mr. Binderup confirmed the need for more paramedics and pilots, specifically rotor pilots.

According to Mr. Farquhar there was no staff down-staffing policy; however, problems developed with the excessive cost of overtime. In response, Ornge introduced regionalized coverage sharing resources across all bases. This policy has been changed and now Ornge permits working overtime. Mr. Ueckermann (Vice-President, Logistics, Ornge) described another aspect of the staffing problem—that some qualified staff were under utilized, for example, in the Ornge Communication Centre (OCC).

The Hon. Deborah Matthews concluded that Ornge is at the full complement for fixed-wing planes and there are 74 helicopter pilots, representing 75% of the full complement. Progress has been made but additional hiring is still required. There are 217 paramedics at Ornge, an increase of 10 over last year. Mr. Feeley noted that Ornge is expected to be at full pilot staffing by the end of July 2012. In conclusion, Dr. McLellan is confident that the personnel shortage is being addressed, specifically the shortage in pilots and critical care and advanced-care paramedics.

5.4. Staff Professionalism

Ms. Hawkins noted that the alleged abuses that came to light recently are of concern and Mr. Lebo acknowledged their impact on employees. He went on to say that the professional staff is not responsible for circumstances confronting Ornge in recent years.

Mr. McKerlie (formerly Interim President and Chief Executive Officer, Ornge) commented that there is another component to Ornge that may seem obvious but that may be forgotten in the controversy. He was reminded of the dedication and commitment of the staff at Ornge working tirelessly to serve Ontarians and to ensure that there is a reliable, professional and compassionate medical transport service. He concluded that paramedics, pilots, aviation maintenance engineers, and communications officers have been deeply affected by the actions of a few. Mr. Feeley noted the impact of attrition and the level of professionalism demonstrated across Ornge.

5.5. Patient Safety—Cabin Design and Patient Reporting

Mr. Lepine testified that the CEO wanted the cabin design team to consist of paramedics rather than management. Mr. Kidd noted the design issues, specifically concerning loading and unloading patients and patient care on board, resulting in patient safety concerns. Dr. Mazza commented that the cabin interiors were designed without his involvement by Ornge staff including paramedics and a doctor. This work was approved by the Board of Directors. When he became aware of the issues he asked the Chief Operating Officer to address the problems.

Mr. Potter indicated that the design team consisted of Mr. Farquhar, Mr. Lepine, a medical doctor and two paramedics. The process entailed a full-size detailed mock-up of the AW139. This enabled the team to use a model—sit in the aircraft and perform all the necessary procedures. Mr. Farquhar said that he was asked to join the RFP committee to look at vendor presentations and to review renderings. He summarized the process as follows:

The RFP went out in 2008; it was awarded in 2009. We were against very tight deadlines to be able to deliver because the CHL contract was coming up, and we were given tight deadlines to operate in. A medical team was sent over, consisting of a front-line flight paramedic at the Toronto Island and one at Sudbury. A project manager and a transport physician were sent to Switzerland because that was where the manufacturer was. It was Aerolite. They were there for about a week and they went through all kinds of prototype testing. They went through a number of medical scenarios to make sure that all the medical scenarios that we do in the field could be checked.

According to Mr. Farquhar the contract for the interiors was approximately \$6 million. Mr. Saād Rafi and Mr. McKerlie remarked that they received assurance from the medical director that the interiors were sufficient until a complaint was filed at the Ornge Communications Centre in July 2011.

Initially, Ornge thought that the specs were incorrect. Dr. McLellan commented on the design issues, specifically the height of the stretcher in the interior of the helicopter and the ability of paramedics to access and treat a patient, which would include not only CPR but advanced airway management, intubation and other procedures. Mr. Feeley was of the view that the medical and clinical issues were incorrectly analysed and Mr. Farquhar attributed the problem in part to the way in which the various test scenarios were conducted.

Ornge went back to the manufacturer and advised them of the design problems with the firm claiming that the project was completed in accordance with the specifications provided by Ornge. The engineering drawings were redrafted, followed by simulated cabin activities including crash and pull testing over the period of approximately year. Corrective action has been taken to achieve a short-term correction on the interior structure.

When a complaint is conveyed to the Ministry's EHS branch, an investigation is conducted and the findings are reported to the complainant and the relevant ambulance service. The branch currently has a number of ongoing investigations related to incidents at Ornge as complaints relating to Ornge are now reported to the Ministry.

5.6. Ornge Communications Centre–Response/Launch Policy

Mr. Ueckermann discussed the importance of the OCC as the nerve centre of Ontario's air ambulance and critical care land transport system. The OCC's mandate is to determine the level of care required during transport events. It entails the coordination and launch of appropriate resources related to the Provincial Transportation Authorization Centre (PTAC), which in turn authorizes patient transport between facilities. The OCC is the central point of coordination for matters related to maintenance, aviation, weather, physicians, paramedics, and land ambulance systems.

Ornge transitioned to a new management approach in 2012 that included a new Board of Directors. Prior limitations in operations were noted, for example, approximately 2% memory remained on the dispatch system servers; the analog phone system for the air dispatch system was dysfunctional approximately two weeks after Ornge assumed management; approximately 70% of flight legs had no patients; and there was little control over aviation costs. Furthermore, Mr. Farquhar noted that Ornge was in the process of implementing a data management system in the OCC but as customization was required, the project was placed on hold.

Mr. Ueckermann identified the problems in the OCC—the need for more focus on Global System development, the need for a quality system (information captured in the system wasn't monitored and quality-controlled), the need to incorporate the Aviation Control Centre into the OCC to improve the situational awareness in the OCC of the movements of dedicated aircraft, and the need for dedicated flight filing, posting arrivals and departures. According to Mr. Farquhar corrective measures are being taken to restructure the OCC, for example, with specialized

staff in such areas as medical information and flight planning. This has been made possible through enhanced training for communications officers within a specialized staffing model. Mr. Farquhar noted that the launch policy established to reduce the cancelled call ratio and save resources has been cancelled.

5.7. Ornge Bases and Expansion Plans

Internal discussions on base requirements extended over a three year period from 2007 to approximately 2010. Mr. Feeley provided an overview of bases throughout the province and service issues. Mr. Potter stated that Ornge planned to consolidate the rotor and fixed-wing operations, rather than consolidating the contracted carriers' primary care, resulting in fewer bases in northern Ontario. The plan was to improve the overall efficiency and response time by designing a structure based on optimal aircraft utilization.

In terms of the servicing network, Mr. Feeley spoke of the decision to locate a base in Hamilton. Mr. Lepine explained that Hamilton was preferred in terms of patient demographics, aviation functions, weather and launch capability. With respect to Toronto, Mr. Lebo noted Ornge's dissatisfaction with a base on Toronto Island, primarily because of the access issues arising from the channel crossing. Mr. Potter pointed out that Ornge had to find a suitable airport to operate the Pilatus AW139 aircraft and possibly a corporate jet. Subsequently it was decided to move east of the GTA. Mr. Farquhar and Mr. Lepine preferred to move eastward to Peterborough or Oshawa to service the preponderance of calls in this region. Numerous factors had to be considered in the decision in addition to patient demographics, for example, staffing, operational matters and aviation functions (weather and launch reliability). According to Mr. Lepine he was instructed by the CEO to open an eastern base. When the analysis was completed Oshawa was selected. The matter is now under review and the decision has been placed on hold.

5.8. Whistleblower Protection

Ms. Morrison concluded that receiving complaints from employees in the Ontario Public Service offers benefits and strong protection from reprisal is a key accountability component. The Commissioner added that the *Public Service of Ontario Act* contains a disclosure-of-wrongdoing framework, establishing mechanisms and protections for public servants for disclosing wrongdoing. Public servants can submit a disclosure to the Commissioner; however, her office does not have jurisdiction over Ornge.

Dr. Mazza said that he had an open-door policy. Ms. Kiel noted that the Board Chair had stated that that he did not consider a whistleblower complaint mechanism to be necessary as the culture of the organization was such that staff would be comfortable in bringing matters to the attention of their supervisor. Ms. Beecher testified that overall Ornge was of the opinion that a whistleblower procedure was not required.

5.9. Meyers Norris Penny Review (2008-2010)

In 2008 the Ministry of Finance's internal audit division engaged MNP to undertake a review of Ornge. According to Ms. Hawkins, it included an assessment of financial management and procurement processes, the governance and accountability framework, the integrity of Ornge's financial and service data reports, the risk management process, and compliance with the Performance Agreement. In addition, MNP focused on operational and policy matters. Ms. Kiel explained that MNP was retained to provide a review with a limited scope, not leading to audit conclusions found in an audit opinion. Mr. Schell mentioned that there was to have been a legal review separate from the MNP review. The report on the legal review was never delivered to the Ministry of Finance.

Ms. Kiel summarized the report, noting that there were 26 recommendations. The recommendations addressed concerns in various areas across the organization with significant findings for the Ministry to address: Ornge's corporate structure, inadequate reporting to the Ministry, inadequate oversight of Ornge, and non-compliance with the Performance Agreement.

Ms. Kiel indicated that the conclusion that received the most attention—that Ornge is using provincial grant funding economically, efficiently and for the purposes intended—only applied to one of the seven objectives of the review. In addition, there were other positive conclusions, for example, an appropriate procurement process, compliance with certain administrative sections of the Performance Agreement, and strengths in the approach taken to risk management.

Mr. Schell noted that the Ministry of Finance agreed with the factual accuracy of the report. He concluded that there were serious recommendations requiring attention with a number of red flags. Dr. Mazza indicated that a committee was formed to address MNP findings in conjunction with the Ministry's Emergency Health Services Branch.

5.10. Quality Management

Witnesses addressed quality management issues at Ornge in several areas including financial management and service delivery, specifically patient care issues. Mr. Farquhar told the Committee that his role was to oversee policy compliance, for example, investigations related to proper staffing and aircraft availability. Quality monitoring related to service efficiency and the response to calls. In the case of Canadian Helicopters and Voyageur, ratings were assigned.

When asked about responsibility for quality assurance at Ornge, Mr. Lepine stated that it was fragmented although Ornge had a quality management department providing organizational oversight, reporting to the CEO. However, Mr. Lebo expressed concern that Ornge was not collecting the required data. He commented that it is difficult to make sound decisions when data is lacking, thereby compromising evidence-based decision-making. According to Mr. Bates, the Ministry exercised oversight through a proper documentation system. For

example, a certification review was carried out in 2006 and 2009 to ensure that documentation was collected within the purview of quality assurance.

Dr. Mazza indicated data was accurately reported and Mr. Beltzner stated that he was surprised at Mr. Lepine's comment about providing the Ministry with incorrect patient transfer data.

Mr. Lepine commented that the Performance Agreement schedules included key performance indicators. Mr. Bates stated that under the new Performance Agreement Ornge has enhanced monitoring, control and reporting obligations using performance indicators. Mr. Rafi confirmed that the Ministry responded with the introduction of improved response times as set out in performance indicators.

5.11. Administrative Warnings/Red Flags to Ministry

There were a significant number of warnings or red flags identified during the hearings, dating from 2004 through to January 2011, which should have alerted the Ministry that something was wrong at Ornge. For example, there were three Freedom of Information requests and 34 questions tabled in the Standing Committee on Estimates, all of which were ignored. The Standing Committee on Public Accounts noted that the various red flags raised over several years were not satisfactorily addressed by the Ministry, thereby compromising accountability. A 2004 Ministry report about the new direction being taken by the Ontario Air Ambulance Service included warnings regarding accountability, oversight and the overall structure. A Ministry e-mail to Ornge in September 2004 noted concerns with respect to the merit of what was referred to as "air ambulance reform." At issue in the proposal was the absence of crucial background information and meaningful alternatives.

Many whistleblowers contacted different Ministry officials to warn them of public funds going to Ornge's private sector entities, and excessiveness in spending and executive compensation, to no avail. The Ministry did not take action on these warnings and failed to correct the problems at Ornge. For example, in 2008 Mr. Walmsley, a former Ornge employee, wrote a letter to the Ministry noting a number of management irregularities and questionable accounting practices. The Ministry received his letter and conveyed these concerns to the Ornge Board. . According to Mr. Beltzner, a meeting was convened in 2008 and Ms. Hawkins provided the letter alleging concerns such as a double set of books at Ornge and inappropriate and excessive bonuses. The Ministry's internal audit team, Mr. Beltzner and the board considered the matter at that time. The Ministry failed to bring about any change at Ornge.

The Minister testified that Dr. Mazza's \$1.4 million compensation was the key to unlocking the scandal at Ornge. Many red flags were raised regarding this issue. A Freedom of Information request was filed for information on Dr. Mazza's salary in 2008-09. A response was not received. The Committee was informed by the Ministry during the hearings that it did not have the required information on Dr. Mazza's complete income package.

Questions tabled in the Standing Committee on Estimates were not answered until after the Auditor General submitted his *Special Report on Ornge Air Ambulance and Related Services* approximately two years after the questions were tabled. The Minister commented that the Public Accounts Committee had asked the Deputy Minister about this issue and that he had indicated that it should have been addressed and he apologized for the shortcoming.

The Ministry hired MNP to complete a review of Ornge operations. According to the Ministry of Finance, the MNP report raised serious concerns with respect to the corporate structure, internal corporate communications on corporate objectives, non-compliance with the administrative provisions as set out in the Performance Agreement, and management shortcomings with respect to reporting statistical records. The Ministry of Finance concluded that there were a number of red flags requiring attention in the report. MNP confirmed at the hearings that its report identified red flags in the recommendations, specifically non-compliance with the Performance Agreement. According to Dr. Mazza, a committee was formed to address the MNP findings. The Board discussed the MNP report's recommendations and instructed management to address the problems.

The Ministry failed to take substantive action to correct the problems at Ornge identified by MNP. The Minister said that initially the MNP report "did give us this confidence. We later found out that further digging would have resulted in perhaps a different outcome." She added that the information the Ministry was mandated to receive through the Performance Agreement was not adequate. Dr. Mazza indicated that the MNP audit recommended regular and formalized communication, and in response formal quarterly meetings were introduced with, for example, "a far more intense format of briefing" for major projects.

Mr. Caplan noted that northern air providers raised concerns with Ornge consolidating operations in northern Ontario and operating aircraft in competition.

The Ministry did not follow through, ask questions, or make changes at Ornge. In support of innovation in the public sector, the Minister of Health and Long-Term Care cited Mr. Wallace's testimony that it is not uncommon for broader public sector institutions to create subsidiaries to attempt to extract value from other areas of public service activity. However, the complex corporate structure allowed Ornge to transfer public health care funds to private for-profit companies as well as shield executive compensation from public disclosure. Ornge was advised by counsel to seek the consent of government on its corporate restructuring. Instead, five ministries were thoroughly briefed by Ornge's on the proposed corporate structure in 2011, including a detailed schematic outlining of multiple for-profit companies. The tone of Ornge's January 2011 restructuring letter to the ministries may have been a red flag as well. However, none of the ministries at the briefing conducted a follow-up with Ornge, and the restructuring proceeded, and the Ministry failed to prevent subsequent problems at Ornge.

With respect to corporate governance, the new Board Chair mentioned that one item that would have been a red flag was having different directors serving on the

various organizations. According to the Chair, that approach “sets up differentiated interests on the part of the top board, which is not a structure that I would tolerate.”

6. PROVINCIAL AND CORPORATE FINANCIAL ARRANGEMENTS

6.1 Expenditure of Annual Ministry Transfer

The Hon. Deborah Matthews indicated that Ornge’s leadership and legal counsel gave assurances to the Ministry that no public funds would be used for private sector initiatives. Furthermore, the Ministry was assured that there would be no impact on services by these initiatives and that there could be up to \$200 million in savings to address “service gaps” in the public air ambulance system. According to Mr. Rafi the majority of the funding is from government, but Ornge has other sources of revenue, both foundational and otherwise. Mr. Beltzner testified that funds that Ornge GP, for example, had access to derived from the Marketing Services Agreement with AgustaWestland. The salaries of Ornge employees engaged in for-profit operations were to have been charged back under a Management Services Agreement.

The Deputy Minister provided the following financial management context noting that Ornge is an independent not-for-profit corporation governed by the *Canada Corporations Act*: the for-profit activities were outside of the Ministry’s contractual nexus with Ornge, without a legal mechanism for intervention; the Ministry was informed that these for-profit activities would not have an impact on the services provided under the Performance Agreement and there was no reason to believe that Ministry intervention was required; and Ornge representatives also indicated that no public funds would be used in for-profit enterprises. It promised that these for-profit ventures would provide a return on investment to the province for the supplementary funding of the not-for-profit side ambulance services.

Mr. Lepine confirmed that the annual cost to the Minister of Health of Ontario’s air ambulance service before it was transferred to Ornge was approximately \$90 million. The budget last year was \$152 million and according to Ms. Maria Renzella resources required for capital expenditures were usually addressed through bonds. She added that the budget increases were reflected in the Performance Agreement and by 2009 Ornge prepared its budgets through the results-based planning process. Mr. Lepine identified various cost saving options that were considered, including the closure of bases, discontinuing night shifts at certain bases and reducing overtime.

Mr. Lepine commented on the current budget noting that in fiscal year 2011-12 the corporation was within its projections. Mr. Bates pointed out that Ornge’s expenditures are no greater on the trend line and are now less than the Ministry’s increases.

6.2. Provincial Consolidation

Ornge's financial statements were consolidated for the year end March 31, 2008. Mr. Wallace explained that consolidation is an accounting reporting construct by which an entity is brought into another entity's reporting books. Consolidation into the province's books does not change the practical governance mechanisms through which operational control is normally exercised. Mr. Sinclair informed the Committee that there is no liability to the province by virtue of the fact that Ornge has been consolidated on the financial statements of the province. Consolidation is introduced for financial reporting purposes and does not override or overwrite existing legal relationships or obligations. More specifically, consolidation does not override the trust indenture which is clear in saying that the province doesn't have a liability vis-à-vis the bonds that were issued.

Mr. Sinclair explained further that there are good reasons to consolidate, specifically to help in the understanding of the province's financial statements. Dr. Mazza stated that he did not have an issue with consolidation, nor did the Board. Consolidation was viewed by the CEO as an academic issue.

6.3. Ornge Bond Issue

According to Dr. Mazza, arrangements for the bond issue in 2009 were made with the full knowledge and support of the Ministry of Health and Long-Term Care and the Ontario Financing Authority. Mr. Wallace explained that the Ministry of Finance reviewed the material provided by Ornge in its letter of January 19, 2011 and engaged in a technical conversation. The Ministry of Finance and the Ontario Financing Authority ensured that the province remains insulated from any incremental risk.

Mr. Sinclair informed the Committee that Ornge Issuer Trust was created as a special-purpose entity under Ontario law. Under the offering memorandum, Ornge is the sole beneficiary of the Trust and it may offer one or more series of debentures under a master trust indenture. The offering memorandum is clear in stating that recourse in failing to meet obligations is limited to the assets of the Trust. The Ornge Issuer Trust is obliged to meet its payments under the bond indenture.

The total of \$275 million was an amortizing bond similar to a mortgage. Ms. Maria Renzella noted that these funds had been spent. Under the repayment scheme approximately \$22 million would be paid annually in principal and interest with payment in full at the end of 25 years. At that point the assets—the helicopters and other assets purchased with that money—would go back to Ornge.

6.4. Aircraft Purchase

Ornge Ambulance purchased 12 helicopters from AgustaWestland. Under the purchase agreement the total value was \$144 million which under an amendment increased to \$152 million. According to Mr. Rafi the Ministry was not involved in the purchase of the aircraft.

AgustaWestland wanted Ornge to pay a premium of approximately \$600,000 per aircraft for the weight upgrade. Mr. Rothfels confirmed that this was not specified in the purchase agreement and that Ornge should not be required to pay this charge. Mr. Rothfels said that Dr. Mazza subsequently insisted that Ornge pay the upgrade charge.

The Committee heard from Mr. Beltzner that the Board was unaware of an additional payment. Dr. Mazza said that he had passed the transaction over to finance to ensure that it was based on fair market value and assessments, and stated that legal and finance personnel did the appropriate evaluations.

According to Mr. Feeley Ornge now has 12 AW139s and 11 Sikorsky S-76s helicopters. Two AgustaWestland helicopters are for sale in Pennsylvania to retrieve funds. Ms. Renzella testified that, as noted previously, a trust presently owns the aircraft and that Ornge is the beneficiary of the trust.

6.5. Corporate Finances—Practices and Revenues

Financial Arrangements

Ornge's corporate structure and the diverse investments contributed to the complicated financial structure. In addition to the annual transfer of Ministry funding, Mr. Lepine explained that the for-profit entities were to generate new revenues that would benefit the provincial air ambulance service in the future. The initial steps to secure new resources included the credit lease transaction and funding from AgustaWestland through the Marketing Services Agreement. He further said that the objective was to identify equity investors—to generate revenue which in turn would benefit provincial ambulance operations. Ms. Renzella confirmed that no revenues had been generated.

The Committee addressed various internal financial transactions raised by witnesses but complete details were not provided during the hearings. Financial arrangements of interest (some of which are discussed above) included the Ornge Issuer Trust \$275 million bond for the purchase of aircraft and other items, the \$30 million debenture (credit lease transaction) identified by Ms. Renzella for Ornge's building, staff compensation packages and loans, and expenditures for post graduate business education as part of succession planning. Concerns were expressed over unaccounted for funds internally and the transfer of Ornge funds to the Ornge Foundation charity. Ms. Beecher noted that across the corporation there had been a feeling of financial crisis. On the frontline this was attributed in part to the perception that Ornge's international ventures were at the expense of Ontario ambulance services.

7. AUDITEE'S CORRECTIVE MEASURES

7.1 Auditor General's Draft Report–Ministry Response

Following her reappointment in October 2011, the Minister of Health and Long-Term Care was apprised of the Auditor General's findings in the draft audit report on Ornge Air Ambulance. According to the Minister, she instructed the Ministry to prepare an analysis of all available options to address these concerns. Mr. Rafi commented that that there were aspects in the draft report that were surprising as it was information that the Ministry was not able to access nor was it provided by Ornge.

7.2. Minister's Response to Audit Report Recommendations

The Hon. Deborah Matthews noted that substantive action had been taken to address many of the issues raised by the Auditor General through a new Performance Agreement to ensure greater oversight, transparency and accountability, which would safeguard patient care and provide better value for taxpayer funds. Secondly, amendments to the *Ambulance Act* were introduced to protect whistleblowers and prevent future abuses of power at Ornge. These amendments were to permit the government to assume control of Ornge in extraordinary circumstances through the appointment of a supervisor.

Other initiatives included an increase in the number of front-line staff to ensure that more patients have access to these services, establishment of a patient declaration of values, creation of a patient advocate position for patients and their families, the formation of a new quality improvement program for air ambulance dispatchers, and development of a whistleblower policy. The Minister sought to have all of the recommendations fully implemented by the fall of 2013.

The Minister provided the following update on the audit recommendations:

Recommendation No. 1: The Auditor recommended that we review whether the amount the Ministry pays for air ambulance is reasonable for the level of service provided by renegotiating the performance agreement to provide direct access to Ornge's affiliated organizations; evaluating the cost and delivery compared to previous years; establishing additional performance indicators with more frequent and more informative reports on the extent to which performance expectations are being met.

We do have a new performance agreement. You've heard about that. It requires approval for changes to the corporate structure and requires compliance with the Broader Public

Sector Accountability Act and the Public Sector Salary Disclosure Act. So we have fixed that problem. We will now have full reporting of compensation for those at Ornge.

An interjurisdictional scan examining provision of air ambulance services across Ontario is currently under way. It is on track to be completed by the end of this year. Under the new PA, Ornge is required to report to the ministry on a number of key performance indicators, according to a pre-set timeline. This is also on track to be completed by the end of this calendar year.

Recommendation No. 2: The Auditor recommended that we conduct a formal program evaluation of critical care land ambulance that would assess total demand; assess capacity at the municipal land ambulances instead of having Ornge do it; and comparing the cost of different service options.

I can tell you that that is currently under way. It is including an assessment of need for inter-facility patient transfers. The review is to be completed in this fiscal year, with implementation of the review's findings in 2013-14.

Recommendation No. 3: The Auditor recommended changes to ensure patients' needs are met in the most cost-efficient manner.

Ornge is now better tracking how often hospital staff must accompany a patient because appropriately trained paramedics are not available. We are also beginning to review the reasons for flight cancellations after takeoff. The ministry and Ornge are reviewing the feasibility of linking the land and air ambulance dispatch systems. Ornge is also undertaking the substantive work of ensuring the most appropriate aircraft are routed to pick up and deliver patients requiring transport.

Recommendation No. 4: The Auditor recommended that we enable air ambulance response times to be assessed against

performance standards and for reasonableness, including the tracking of key times in the call-handling process, while expanding the provisions in the performance agreement requirements to include indicators on response times for the key stages of a patient transport, from the time a call is received, to the time when Ornge is on site, to the time the patient reaches his or her destination.

I'm very pleased to report that the amended performance agreement requires Ornge to report on key reaction and response time indicators; that Ornge is undertaking system upgrades to meet this enhanced reporting requirement; that Ornge is undertaking a review and developing a plan to ensure all times in the call-handling process are properly recorded.

Recommendation No. 5: The ministry should conduct unannounced service reviews of Ornge; that Ornge should identify systemic issues from improved complaint tracking; and Ornge should review its quality assessment evaluation measures to ensure they reflect key elements of good patient care.

Ornge has established an operations quality committee to evaluate and address quality assessment evaluation measures, and they're developing a quality improvement plan like our hospitals do. The Ministry continues to conduct regular unannounced service reviews. Ornge is using an improved complaints tracking system to identify any systemic issues. The ministry's investigation unit has reviewed what complaints, incidents and resulting investigations at Ornge should be forwarded to the Ministry and has worked with Ornge, including providing training to designated staff to ensure the reporting requirements on incidents are clear.

7.3. Ornge New Leadership

The Minister explained that there is a clear mandate now with new leadership addressing key issues. The interim president/CEO reiterated Ornge's commitment to openness and transparency, and the need to proceed on all audit recommendations. Mr. McKerlie and Mr. Farquhar outlined the various corrective

management and operational measures to achieve a more transparent and accountable organization. Ornge would operate in the future as a corporation under the *Ontario Business Corporations Act* to ensure provincial control.

8. COMMITTEE'S AREAS OF CONCERN

During the hearings the Committee identified the following concerns based on the issues and observations outlined in this report:

Business Model

1. There was an apparent inability or unwillingness of the Ministry of Health and Long-Term Care (the Ministry) to obtain the information needed to exercise proper oversight of Ornge. Where a government ministry is the primary funder of a Crown agency or community service provider, reliable information is required on a timely basis to assess the service levels and cost effectiveness of those services.
2. The Ministry of Health and Long-Term Care did not address the concerns of its legal department and the Emergency Health Services Branch concerning some of the structural changes and operational issues at Ornge.
3. Ornge's independent Board of Directors did not fulfil its fiduciary responsibilities in regard to substantial provincial funding provided to an external organization delivering health care services. The Board did not request the Ministry's perspective on significant strategic decisions.
4. Ornge's current business model entails owning all aircraft and directly employing all pilots, paramedics and support staff. At issue is whether this approach provides better patient care—with attention to cost effectiveness—than the previous business model. Formerly, services were delivered by external providers, with the exception of the communications and dispatch function.

Performance Agreements and Legislation

5. Performance measures are a central component in Ornge's reporting to the Ministry with respect to quality of patient care, timeliness of response for both emergency and inter-facility calls, incident reporting, and the cost effectiveness of aircraft and land ambulance operations. Such performance measures provide a standardized reporting regime on all aspects of Ornge's operations but were not in place.
6. Ornge and the Ministry lacked useful and reliable data to drive evidence-based decision-making. Ornge's Board and senior management at both Ornge and the Ministry are responsible to ensure that major strategic, operational and funding decisions are based on relevant information, with data analyses. These analyses require individuals with the industry-related expertise to critically assess data and define appropriate steps.

Management and Operations

7. The Ministry was not diligent in pursuing “red flags” indicative of potential problems at Ornge. Of concern is whether other ministries are proactive in encouraging staff responsible for the ongoing oversight of provincially funded entities to use their experience and judgment in bringing forward to senior management instances where they believe serious operational or financial concerns are not being satisfactorily addressed.
8. In order to ensure the appropriate level of care for patients in a timely manner, staffing levels are defined by established standards. Of concern is that these standards are not being complied with to ensure a response to all calls, regardless of location.
9. Approximately 90% of Ornge’s patient transfers relate to inter-facility transfers. At issue is whether these transfer services are delivered with efficiency and effectiveness on a timely basis to the satisfaction of patients and facility staff.
10. The electronic dispatch system’s reported deficiencies required improvements to facilitate dispatch operations and enable the system to provide the data needed to monitor key performance metrics. Ornge has analyzed the electronic integration of air and land-based ambulance dispatch systems. Their assessment of the practicality of this approach is needed to address dispatch system shortcomings.
11. Given the highly technical nature of Ornge’s operations in the medical, air transport and dispatch fields it is essential that training is ongoing to ensure that personnel are current in their areas of expertise and that the staff complement is adequate to perform required functions at all bases. Of concern is whether the needed training is being provided in a timely and cost effective manner.
12. Ornge has established base hospital services to consolidate medical directives internally rather than rely on external base hospitals for medical oversight. At issue are budget implications for this defined cost over the long term. A revised model may be warranted given the concerns related to the annual cost, operational efficiencies and Ornge as sole operator.

Provincial and Corporate Financial Arrangements

13. Substantial provincial funding allocated for the delivery of public services requires Ministry oversight with periodic inquiries. One objective is to ensure that the funded entity is aware of and in compliance with all established administrative practices and standards expected in a public sector environment. These include compensation levels, salary disclosure, fair and transparent procurement, and whistleblowing and conflict of interest policies. Established administrative practices require monitoring and enforcement by the Board of Directors and the Ministry.

14. Ornge management made certain financial decisions that may compromise the viability of the provincial air ambulance service. Specifically, the ongoing service costs related to the Ornge Issuer Trust debenture have long term financial consequences that could have a direct impact on the province's ability to provide ambulance services.

APPENDIX NO. 1

List of Witnesses–2012 Hearings

Name	Position, Organization	Date of Appearance
Apps, Mr. Alfred	Counsel, Wildeboer Dellelce LLP	April 18, 2012
Bartolotta, Mr. Louis	Executive Vice-President, AgustaWestland Philadelphia Corp	April 18, 2012
Bates, Mr. Malcolm	Director, Emergency Health Services, Ministry of Health and Long-Term Care	April 18, 2012 June 13, 2012
Beecher, Ms. Rhoda	Formerly Vice-President, Human Resources and Organizational Development, Ornge Global	July 31, 2012
Beltzner, Mr. Rainer	Formerly Chair, Board of Directors, Ornge	April 25, 2012 Aug. 1, 2012
Binderup, Mr. Poul-Erik	Senior Pilot, Fixed-wing Operations, Ornge	Aug. 29, 2012
Blakely, Mr. Robert	Vice-President and General Manager, EMS Operations, Canadian Helicopters Group Inc.	Aug. 2, 2012
Blum, Mr. Jacob	Formerly Vice-President, Regulatory Affairs and Chief of Security; Vice-President, Strategy; and Vice-President, Corporate Affairs, Ornge	May 16, 2012
Brady, Mr. Rick	Manager, Investigations Unit, Emergency Health Services, Land/air Operations, Ministry of Health and Long-Term Care	June 26, 2012
Caplan, Mr. David	Vice-Chairman, Global Public Affairs; Formerly Minister of Health and Long-Term Care	May 2, 2012
Delaney, Mr. Ian	Chair, Board of Directors, Ornge	April 4, 2012
Doneff, Mr. Brandon R.	Critical Care Flight Paramedic, Ornge	July 31, 2012
Farquhar, Mr. Steve	Vice-President, Operations, Ornge	May 2, 2012
Feeley, Mr. Jim	Vice-President, Aviation, Ornge	June 26, 2012
Golding, Ms. Lynne	Partner and Director, Health Law Practice Group, Fasken Martineau DuMoulin, LLP	April 25, 2012
Guy, Mr. Don	Formerly Chief of Staff to the Premier of Ontario, 2003-06	May 2, 2012
Harness, Mr. Trevor	Formerly Fixed-wing and Helicopter Flight Controller, Ornge; Aviation Training Officer, Medical Air Transport Centre, Ministry of Health	April 18, 2012
Hawkins, Ms. Ruth	Assistant Deputy Minister and Chief Administrative Officer, Corporate Services Division, Ministry of Health and Long-Term Care	June 26, 2012
Heinz, Ms. Cindy	Formerly General Counsel, Ornge, Formerly Partner, Fasken Martineau DuMoulin, LLP	June 6, 2012
Henry, Mr. John	Mayor, City of Oshawa	June 26, 2012

Name	Position, Organization	Date of Appearance
Jepson, Ms. Valerie	Counsel, Office of the Integrity Commissioner of Ontario	Aug. 2, 2012
Kidd, Mr. Trevor	Formerly Critical Care Flight Paramedic, Ornge	June 6, 2012
Kiel, Ms. Margriet	Partner, National Services Leader for Internal Audit and Enterprise Risk Management, Meyers Norris Penny	Aug. 1, 2012
Lebo, Mr. Jay	Principal at Gravitas Business Architects; Formerly Regional Operations Manager, Greater Toronto Area; Executive Aide to the CEO, Ornge	Aug. 29, 2012 Sept. 5, 2012
Lee, Mr. Jonathan	Member of Ted Rogers Paediatric Transport Team, operated by Ornge	Aug. 1, 2012
Lepine, Mr. Tom	Formerly Chief Operating Officer, Ornge	May 30, 2012
Li, Ms. Patricia	Assistant Deputy Minister, Direct Services Division, Ministry of Health and Long-Term Care	March 28, 2012
Livingston, Mr. David	President and Chief Executive Officer, Infrastructure Ontario	April 25, 2012
Long, Ms. Kelly	Formerly Associate Vice-President, Ornge	May 2, 2012
Lowe, Ms. Mary	Executive Vice-President, Lending and New Business, Infrastructure Ontario	April 25, 2012
Mackie, Mr. Bob	Director, Ontario Air Transport Association	April 18, 2012
MacLeod, Mr. Hugh	Formerly Assistant Deputy Minister of Health and Long-Term Care	Aug. 1, 2012
Matthews, Hon. Deborah	Minister of Health and Long-Term Care	March 28, 2012 July 31, 2012
Mazza, Dr. Chris	Formerly President and Chief Executive Officer, Ornge	July 18, 2012
McKeogh, Ms. Carole	Deputy Director, Legal Services Branch, Ministry of Health and Long-Term Care	April 25, 2012
McKerlie, Mr. Ron	Interim President and Chief Executive Officer, Ornge	March 28, 2012
McLellan, Dr. Barry	Board of Directors, Ornge	April 25, 2012
Mitchell, Mr. Kelly	Founder of Pathway Group; Formerly Board of Directors, (and other corporate appointments), Ornge	May 2, 2012
Morrison, Lynn	Integrity Commissioner and Lobbyists Registrar	August 2, 2012
Navas, Mr. Luiz	Vice-Chair, Global Governance Advisors; Formerly Ornge Board of Directors; Chair, Governance and Compensation Committee	May 16, 2012
Potter, Mr. Rick	Contractor retained by Ornge; Formerly Vice-President, Aviation; Chief Operating Officer, Ornge.	May 9, 2012
Rafi, Mr. Saäd	Deputy Minister of Health and Long-Term Care	March 28, 2012
Renzella, Ms. Maria	Formerly Vice-President Ontario Air Ambulance Co., Executive Vice-President Corporate Services and Vice-	

Name	Position, Organization	Date of Appearance
	President Finance, Ornge	May 16, 2012
Rothfels, Mr. Tom	Chief Executive Officer, The Intravest Corp.; Formerly Chief Operating Officer, Ornge International	May 30, 2012
Rusk, Mr. Fred	Rusk Consulting; Formerly Aviation Safety Manager, Ornge	June 13, 2012
Sapsford, Mr. Ron	Formerly Deputy Minister of Health and Long-Term Care	Aug. 1, 2012
Schell, Mr. David	Manager, Risk and Assurance Services, Health Audit Service Team, Ontario Internal Audit Division, Ministry of Finance	Aug. 2, 2012
Shortill, Mr. Tim	Chief of Staff to the Minister of Finance	April 25, 2012
Sinclair, Mr. James	Director, Legal Services Branch, Ministry of Finance	May 9, 2012
Smitherman, Mr. George	Chairman and Principal of G and G Global Solutions; Formerly Minister of Health and Long-Term Care	April 4, 2012
Steeve, Mr. Jamison	Principal Secretary to the Premier	April 4, 2012
Tilford, Ms. Wendy	Deputy Minister of Economic Development and Innovation	April 4, 2012
Ueckermann, Mr. Julius	Vice-President, Logistics, Ornge	Aug. 2, 2012
Volker, Ms. Patricia	Board of Directors, Ornge	May 2, 2012
Wade, Mr. Bruce	Medevac Helicopter Pilot, Ornge	July 31, 2012
Wallace, Mr. Peter	Secretary of the Cabinet, Head of the Ontario Public Service and Clerk of the Executive Council	April 18, 2012
Worden, Ms. Cathy	Chief of Staff, Minister's Office, Ministry of Economic Development and Innovation	April 4, 2012

APPENDIX NO. 2

Committee Correspondence

The Committee had concerns with the professional conduct of certain witnesses. Letters were sent from the Chair, Standing Committee on Public Accounts, to the following professional regulatory bodies to outline these reservations:

- the Institute of Chartered Accountants of Alberta Re: Ms Margriet Kiel;
- the Institute of Chartered Accountants of Ontario Re: Mr. Rainer Beltzner;
- the College of Physicians and Surgeons of Ontario Re: Dr. Chris Mazza;
and
- the Law Society of Upper Canada Re: Mr. Alfred Apps.

ANNEXE 2

Correspondance du Comité

Le Comité avait des préoccupations concernant la conduite professionnelle de certains témoins. Le président du Comité permanent des comptes publics a envoyé des lettres aux organismes de réglementation professionnelle suivants pour leur faire part de ces réserves :

- l'Institute of Chartered Accountants of Alberta au sujet de M^{me} Margriet Kiel;
- l'Institut des comptables agréés de l'Ontario au sujet de M. Rainer Beltzner;
- l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario au sujet du D^r Chris Mazza;
- le Barreau du Haut-Canada au sujet de M. Alfred Apps.

Nom	Poste, organisme	Date de comparution
Rafi, M. Saad	Sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée	28 mars 2012
Renzella, M ^{me} Maria	Ancienne vice-présidente, Ontario Air Ambulance Co.; vice-présidente exécutive, Services internes et vice-présidente, Finances, Ornge	16 mai 2012
Rothfels, M. Tom	Chef de la direction, The Intravest Corp.; ancien directeur général des opérations, Ornge International	30 mai 2012
Rusk, M. Fred	Rusk Consulting; ancien gestionnaire, Sécurité aérienne, Ornge	13 juin 2012
Sapsford, M. Ron	Ancien sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée	1 ^{er} août 2012
Schell, M. David	Gestionnaire, Services de gestion des risques et de certification, Équipe des services de vérification pour la santé, Division de la vérification interne de l'Ontario, ministère des Finances	2 août 2012
Shortill, M. Tim	Chef de cabinet du ministre des Finances	25 avril 2012
Sinclair, M. James	Directeur, Direction des services juridiques, ministère des Finances	9 mai 2012
Smitherman, M. George	Président du conseil d'administration et associé de G and G Global Solutions; ancien ministre de la Santé et des Soins de longue durée	4 avril 2012
Steeve, M. Jamison	Premier secrétaire du premier ministre de l'Ontario	4 avril 2012
Tilford, M ^{me} Wendy	Sous-ministre du Développement économique et de l'Innovation	4 avril 2012
Ueckermann, M. Julius	Vice-président, Logistique, Ornge	2 août 2012
Volker, M ^{me} Patricia	Membre du conseil d'administration, Ornge	2 mai 2012
Wade, M. Bruce	Pilote d'hélicoptère d'évacuation médicale, Ornge	31 juillet 2012
Wallace, M. Peter	Secrétaire du Conseil des ministres, chef de la fonction publique de l'Ontario et greffier du Conseil exécutif	18 avril 2012
Worden, M ^{me} Cathy	Chef de cabinet du ministre du Développement économique et de l'Innovation	4 avril 2012

Nom	Poste, organisme	Date de comparution
Henry, M. John	Maire, Ville d'Oshawa	26 juin 2012
Jepson, M ^{me} Valerie	Avocate, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario	2 août 2012
Kidd, M. Trevor	Ancien ambulancier paramédical de niveau spécialisé (air), Ornge	6 juin 2012
Kiel, M ^{me} Margriet	Associée, leader des Services nationaux pour l'audit interne et la gestion des risques d'entreprise, Meyers Norris Penny	1 ^{er} août 2012
Lebo, M. Jay	Associé, Gravitas Business Architects; ancien gestionnaire des Opérations régionales, région du Grand Toronto; attaché de direction du directeur général, Ornge	29 août 2012 5 septembre 2012
Lee, M. Jonathan	Membre de l'équipe de transport pédiatrique Ted Rogers, administrée par Ornge	1 ^{er} août 2012
Lepine, M. Tom	Ancien directeur général des opérations, Ornge	30 mai 2012
Li, M ^{me} Patricia	Sous-ministre adjointe, Division des services directs, ministère de la Santé et des Soins de longue durée	28 mars 2012
Livingston, M. David	Président-directeur général, Infrastructure Ontario	25 avril 2012
Long, M ^{me} Kelly	Ancienne vice-présidente associée, Ornge	2 mai 2012
Lowe, M ^{me} Mary	Vice-présidente exécutive, Prêts et nouvelles initiatives, Infrastructure Ontario	25 avril 2012
Mackie, M. Bob	Directeur, Ontario Air Transport Association	18 avril 2012
Macleod, M. Hugh	Ancien sous-ministre adjoint de la Santé et des Soins de longue durée	1 ^{er} août 2012
Matthews, Hon. Deborah	Ministre de la Santé et des Soins de longue durée	28 mars 2012 31 juillet 2012
Mazza, D ^r Chris	Ancien président-directeur général, Ornge	18 juillet 2012
McKeogh, M ^{me} Carole	Sous-directrice, Direction des services juridiques, ministère de la Santé et des Soins de longue durée	25 avril 2012
McKerlie, M. Ron	Président-directeur général par intérim, Ornge	28 mars 2012
McLellan, D ^r Barry	Membre du conseil d'administration, Ornge	25 avril 2012
Mitchell, M. Kelly	Fondateur de Pathway Group; ancien membre du conseil d'administration (et titulaire d'autres postes au sein de la société), Ornge	2 mai 2012
Morrison, Lynn	Commissaire à l'intégrité et registraire des lobbyistes	2 août 2012
Navas, M. Luiz	Vice-président, Global Governance Advisors; ancien membre du conseil d'administration, Ornge; président, Comité de gouvernance et de rémunération	16 mai 2012
Potter, M. Rick	Entrepreneur retenu par Ornge; ancien vice-président, Aviation; directeur général des opérations, Ornge.	9 mai 2012

ANNEXE 1

Liste des témoins – Audiences de 2012

Nom	Poste, organisme	Date de comparution
Apps, M. Alfred	Avocat, Wildeboer Delleice s.r.l.	18 avril 2012
Bartolotta, M. Louis	Vice-président exécutif, AgustaWestland Philadelphia Corp.	18 avril 2012
Bates, M. Malcolm	Directeur, Services de santé d'urgence, ministère de la Santé et des Soins de longue durée	18 avril 2012 13 juin 2012
Beecher, M ^{me} Rhoda	Ancien vice-présidente, Ressources humaines et développement organisationnel, Ornge Global	31 juillet 2012
Beltzner, M. Rainer	Ancien président du conseil d'administration, Ornge	25 avril 2012 1 ^{er} août 2012
Bindrup, M. Poul-Erik	Pilote en chef, Opérations à voile fixe, Ornge	29 août 2012
Blakey, M. Robert	Vice-président et directeur général, Services médicaux d'urgence, Canadian Helicopters Group Inc.	2 août 2012
Blum, M. Jacob	Ancien vice-président, Affaires réglementaires et chef de la Sécurité, vice-président, Stratégie, vice-président, Affaires internes, Ornge	16 mai 2012
Brady, M. Rick	Gestionnaire, Unité des enquêtes, Services de santé d'urgence, Opérations terrestres/aériennes, ministère de la Santé et des Soins de longue durée	26 juin 2012
Caplan, M. David	Vice-président, Global Public Affairs; ancien ministre de la Santé et des Soins de longue durée	2 mai 2012
Deaney, M. Ian	Président du conseil d'administration, Ornge	4 avril 2012
Donoff, M. Brandon R.	Ambulancier paramédical de niveau spécialisé (air), Ornge	31 juillet 2012
Farquhar, M. Steve	Vice-président, Opérations, Ornge	2 mai 2012
Feeley, M. Jim	Vice-président, Aviation, Ornge	26 juin 2012
Golding, M ^{me} Lynne	Associée et directrice, groupe Droit de la santé, Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.	25 avril 2012
Guy, M. Don	Ancien chef de cabinet du premier ministre de l'Ontario, 2003-2006	2 mai 2012
Harness, M. Trevor	Ancien contrôleur de vol – aéronefs à voile fixe et hélicoptères, Ornge; agent de formation en aviation, Centre de transport par ambulance aérienne, ministère de la Santé	18 avril 2012
Hawkins, M ^{me} Ruth	Sous-ministre adjointe et directrice générale de l'administration, Division des services ministériels, ministère de la Santé et des Soins de longue durée	26 juin 2012
Heinz, M ^{me} Cindy	Ancien avocate générale, Ornge, ancienne associée, Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.	6 juin 2012

notamment les niveaux de rémunération, la divulgation des salaires, l'approvisionnement équitable et transparent, ainsi que les politiques en matière de dénonciation des actes répréhensibles et de conflit d'intérêts. Les pratiques administratives établies doivent être surveillées et mises en application par le conseil d'administration et le Ministère.

14. La direction d'Ornge a pris certaines décisions financières qui pourraient compromettre la viabilité du service provincial d'ambulance aérienne. Plus précisément, les coûts de service continus liés à la débenture de l'Ornge Issuer Trust ont des conséquences financières à long terme qui pourraient avoir un impact direct sur la capacité de la province à fournir des services d'ambulance.

Gestion et opérations

7. Le Ministère n'a pas examiné avec diligence les « signaux d'alarme » indicateurs de problèmes potentiels chez Ornge. La question est de savoir si d'autres ministères encouragent proactivement les employés responsables de la surveillance continue des entités financées par la province à s'appuyer sur leur expérience et leur jugement pour signaler à la haute direction les graves préoccupations opérationnelles ou financières qui, à leur avis, ne sont pas traitées de façon satisfaisante.
8. Afin d'assurer le niveau approprié de soins aux patients en temps opportun, les niveaux de dotation sont définis par des normes établies. Le problème est que ces normes – selon lesquelles il faut répondre à tous les appels, d'où qu'ils viennent – ne sont pas respectées.
9. Environ 90 % des transferts de patients d'Ornge sont des transferts entre établissements. La question est de savoir si ces services de transfert sont assurés avec efficacité et efficacité en temps opportun et à la satisfaction des patients et du personnel des établissements.
10. Les lacunes signalées du système de répartition électronique faisaient ressortir la nécessité d'apporter des améliorations afin de faciliter les opérations de répartition et de permettre au système de fournir les données requises pour surveiller les paramètres de rendement clés. Ornge a analysé l'intégration électronique des systèmes de répartition des ambulances aériennes et terrestres. Elle doit déterminer la possibilité d'adopter cette approche pour combler les lacunes du système de répartition.
11. Étant donné la nature hautement technique des opérations d'Ornge dans le domaine de la médecine, du transport aérien et de la répartition, il est essentiel d'assurer une formation continue pour que les membres du personnel tiennent leurs connaissances à jour dans leur domaine d'expertise et que toutes les bases disposent d'un effectif suffisant pour accomplir les fonctions requises. La question est de savoir si la formation requise est offerte en temps opportun et de manière rentable.
12. Ornge a établi des services de base hospitalière afin de regrouper les directives médicales à l'intérieur au lieu de confier la surveillance médicale à des bases hospitalières externes. La question est de savoir quelles seront les incidences budgétaires à long terme pour ce coût défini. Un modèle révisé pourrait être justifié étant donné les préoccupations liées au coût annuel, à l'efficacité opérationnelle et au fait qu'Ornge est le seul exploitant.
13. Les fonds provinciaux substantiels affectés à la prestation des services publics exigent une surveillance et des demandes de renseignements périodiques de la part du Ministère. Un objectif est de s'assurer que l'entité financée connaît les pratiques administratives établies ainsi que les normes attendues dans le secteur public et qu'elle s'y conforme. Ces pratiques et normes concernent

Arrangements financiers de la province et de la société

Modèle de gestion

1. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) était apparemment incapable ou peu soucieux d'obtenir les renseignements requis pour exercer une surveillance appropriée d'Ornge. Lorsqu'un ministre principal bailleur de fonds d'un organisme de la Couronne ou d'un fournisseur de services communautaires, il doit obtenir des renseignements fiables en temps opportun pour évaluer les niveaux de service et la rentabilité de ces services.

2. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'a pas répondu aux préoccupations de son service juridique et de la Direction des services de santé d'urgence concernant certains changements structurels et des problèmes opérationnels d'Ornge.

3. Le conseil d'administration indépendant d'Ornge n'a pas assumé ses responsabilités fiduciaires à l'égard du financement provincial substantiel fourni à une organisation externe offrant des services de soins de santé. Il n'a pas demandé l'opinion du Ministère concernant d'importantes décisions stratégiques.

4. Selon le modèle de gestion actuel, Ornge est propriétaire de tous les aéronefs et emploie directement tous les pilotes, ambulanciers paramédicaux et membres du personnel de soutien. La question est de savoir si cette approche permet d'offrir de meilleurs soins aux patients – tout en veillant à la rentabilité – que l'ancien modèle de gestion. Les services étaient auparavant offerts par des fournisseurs de l'extérieur, exception faite des services de communications et de répartition.

Ententes de rendement et législation

5. Les mesures de rendement sont un élément essentiel des rapports d'Ornge au Ministère en ce qui concerne la qualité des soins aux patients, les délais d'intervention en réponse aux appels urgents et aux demandes de transport entre établissements, la déclaration des incidents et la rentabilité des services d'ambulance aérienne et terrestre. Ces mesures de rendement permettent d'uniformiser les rapports sur tous les aspects des opérations d'Ornge mais elles n'étaient pas en place.

6. Ornge et le Ministère ne disposaient pas des données utiles et fiables qui leur auraient permis de prendre des décisions fondées sur des preuves. Le conseil d'administration d'Ornge et la haute direction d'Ornge et du Ministère doivent s'assurer que les grandes décisions stratégiques, opérationnelles et de financement se fondent sur des informations pertinentes et des analyses de données. Ces analyses doivent être effectuées par des personnes qui possèdent l'expertise sectorielle voulue pour évaluer les données d'un œil critique et déterminer les mesures appropriées.

exigés; qu'elle a entrepris un examen et qu'elle élabore un plan pour s'assurer que tous les moments clés du processus de traitement des appels sont consignés de façon appropriée.

Recommandation n° 5 : Le vérificateur a recommandé que le Ministère effectue, sans avis préalable, des examens des services fournis par Ornge; qu'Ornge utilise son système amélioré de suivi des plaintes pour repérer les problèmes systémiques; et qu'Ornge examine ses mesures d'évaluation de la qualité pour qu'elles reflètent les éléments clés des bons soins aux patients.

Ornge a établi un nouveau comité chargé d'examiner les mesures d'évaluation de la qualité et elle est à élaborer un plan d'amélioration de la qualité comme le font nos hôpitaux. Le Ministère continue de mener régulièrement des examens surprises des services. Ornge utilise un système amélioré de suivi des plaintes pour repérer les problèmes systémiques. L'unité des enquêtes du Ministère a examiné les plaintes, les incidents et les enquêtes subséquentes liées à Ornge afin de déterminer lesquels devaient être portés à l'attention du Ministère et elle a travaillé avec Ornge, notamment en offrant une formation au personnel désigné afin de clarifier les exigences quant aux rapports à produire sur les incidents.

7.3. Nouveaux dirigeants d'Ornge

La ministre explique qu'il y a maintenant un mandat clair et que les nouveaux dirigeants se penchent sur les questions clés. Le PDG intérimaire a réitéré l'engagement d'Ornge à faire preuve d'ouverture et de transparence, ainsi que la nécessité de donner suite à toutes les recommandations du vérificateur. M. McKerrlie et M. Farquhar ont souligné les différentes mesures opérationnelles et de gestion à prendre pour mettre en place une organisation plus transparente et plus responsable. Ornge fonctionnerait à l'avenir comme une société régie par la *Loi sur les sociétés par actions* de l'Ontario afin d'assurer un contrôle provincial.

8. PRÉOCCUPATIONS DU COMITÉ

Durant les audiences, le Comité a soulevé les préoccupations suivantes fondées sur les questions et observations figurant dans ce rapport :

par Ornge, et de comparer le coût des différentes options de service.

Je peux vous dire que cette évaluation est en cours et qu'elle porte notamment sur la nécessité des transferts de patients entre établissements. L'examen doit être effectué au cours de l'exercice et il devrait être donné aux constatations de l'examen en 2013-2014.

Recommandation n° 3 : Le vérificateur a

recommandé que des changements soient apportés pour qu'il soit répondu aux besoins des patients de la manière la plus rentable possible.

Ornge assure maintenant un meilleur suivi des cas où des membres du personnel hospitalier doivent accompagner un patient parce qu'il n'y a pas d'ambulancier paramédical qualifié disponible. Nous commençons également à examiner les raisons des annulations de vol après le décollage. Le Ministère et Ornge examinent la possibilité de relier les systèmes de répartition des ambulances terrestres et des ambulances aériennes. Ornge assume également l'importante tâche de veiller à ce que les patients soient transportés par les aéronefs les plus appropriés.

Recommandation n° 4 : Le vérificateur a

recommandé au Ministère d'évaluer les délais d'intervention des ambulances aériennes par rapport aux normes de rendement et de déterminer s'ils sont raisonnables, notamment en consignnant les moments clés du processus de traitement des appels, et d'élargir les exigences de rendement prévues dans l'entente de façon à inclure des indicateurs sur les délais d'intervention aux étapes clés du transport d'un patient, c'est-à-dire depuis la réception initiale de l'appel jusqu'à l'arrivée d'Ornge sur les lieux et l'arrivée du patient à destination.

Je suis très heureuse de signaler que l'entente de rendement modifiée exige d'Ornge qu'elle déclare les principaux indicateurs des délais de réaction et d'intervention, qu'Ornge effectue une mise à niveau de son système afin de pouvoir présenter les rapports plus détaillés

aériennes et l'élaboration d'une politique de protection des dénonciateurs. La ministre voudrait voir toutes les recommandations pleinement mises en oeuvre d'ici l'automne 2013.

La ministre a fait le point sur les mesures prises en réponse aux recommandations du vérificateur :

Recommandation n° 1 : Le vérificateur a recommandé au Ministère d'examiner si le montant payé pour les services d'ambulance aérienne est raisonnable par rapport au niveau de service fourni en renégociant l'entente de rendement pour que le Ministère jouisse d'un accès direct aux organismes affiliés à Ornge; d'évaluer le coût et la prestation des services comparativement aux années antérieures; d'établir d'autres indicateurs de rendement et d'obtenir des rapports plus fréquents et plus informatifs sur la mesure dans laquelle les attentes de rendement sont satisfaites.

Nous avons une nouvelle entente de rendement. Vous en avez entendu parler. Cette entente exige que les changements à la structure organisationnelle soient approuvés et que la Loi sur la responsabilité du secteur parapublic et la Loi sur la divulgation des traitements dans le secteur public soient respectées. Nous avons donc réglé ce problème. Il sera désormais pleinement rendu compte de la rémunération du personnel d'Ornge.

Une analyse interadministrative de la prestation des services d'ambulance aérienne à l'échelle de l'Ontario est en cours et devrait être terminée d'ici la fin de l'année. Selon la nouvelle entente de rendement, Ornge est tenue de présenter un rapport au Ministère sur un certain nombre d'indicateurs de rendement clés dans des délais préétablis. Ce rapport devrait lui aussi être soumis d'ici la fin de l'année civile.

Recommandation n° 2 : Le vérificateur a

recommandé au Ministère de faire une évaluation formelle du programme de transfert par ambulance terrestre des malades en phase critique et de la demande totale; de déterminer si le transport des patients pourrait être assuré par les ambulances terrestres municipales plutôt que

Le Comité a examiné différentes transactions financières internes mentionnées par les témoins, mais les détails fournis durant les audiences n'étaient pas complets. Les dispositions financières d'intérêt (dont certaines sont examinées plus haut) incluaient l'obligation de 275 millions de dollars de l'Ornge Issuer Trust pour l'achat d'aéronefs et d'autres biens, la débenture (transaction de crédit-bail) de 30 millions de dollars mentionnée par M^{me} Renzella pour l'immeuble d'Ornge, la rémunération du personnel et les prêts, ainsi que les dépenses pour les études commerciales supérieures dans le cadre de la planification de la relève. Des préoccupations ont été exprimées au sujet des fonds non comptabilisés à l'interne et du transfert de fonds d'Ornge à l'organisme de bienfaisance Ornge Foundation. M^{me} Beecher a noté qu'un sentiment de crise financière avait envahi la société dans son ensemble. Chez les employés de première ligne, ce sentiment était attribué en partie à la perception que les entreprises internationales d'Ornge étaient préjudiciables aux services d'ambulance de l'Ontario.

7. MESURES CORRECTIVES DE L'ENTITÉ VÉRIFIÉE

7.1. Ébauche de rapport du vérificateur général – Réponse du Ministère

Après la reconduction de son mandat en octobre 2011, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a été informé des constatations formulées par le vérificateur général dans l'ébauche de son rapport sur les services d'ambulance aérienne d'Ornge. Selon le ministre, elle aurait donné pour instruction au Ministère de préparer une analyse des options disponibles afin de répondre aux préoccupations du vérificateur. M. Rafi a observé que l'ébauche de rapport était surprenante à certains égards, car elle contenait de l'information à laquelle le Ministère n'avait pas pu accéder et qu'Ornge n'avait pas fournie.

7.2. Réponse de la ministre aux recommandations du rapport de vérification

L'honorable Deborah Matthews a souligné que d'importantes mesures avaient été prises pour répondre à bon nombre des préoccupations soulevées par le vérificateur général par la voie d'une nouvelle entente de rendement visant à accroître la surveillance, la transparence et la responsabilisation, à préserver les soins aux patients et à optimiser les ressources pour les contrainables. Par ailleurs, des modifications ont été apportées à la *Loi sur les ambulances* afin de protéger les dénonciateurs et de prévenir les futurs abus de pouvoir chez Ornge. Ces modifications devaient permettre au gouvernement d'assumer le contrôle d'Ornge dans des circonstances exceptionnelles en nommant un superviseur.

D'autres initiatives incluaient une augmentation du nombre d'employés de première ligne pour que plus de patients aient accès aux services, l'établissement d'une déclaration des valeurs des patients, la création d'un poste de défenseur des droits des patients pour les patients et leurs familles, la mise en place d'un programme d'amélioration de la qualité pour les réparateurs d'ambulances

obligations se limitent aux actifs de la fiducie. L'Ornge Issuer Trust est tenue de verser ses paiements aux termes de l'acte de fiducie sur l'obligation.

Le total de 275 millions de dollars était une obligation avec amortissement semblable à une hypothèque. M^{me} Maria Renzella a noté que ces fonds avaient été dépensés. Le plan de remboursement prévoyait le paiement d'environ 22 millions de dollars en capital et intérêts chaque année et le paiement intégral après 25 ans. À ce moment-là, les hélicoptères et autres biens achetés avec ces fonds reviendraient à Ornge.

6.4. Achat des aéronefs

Ornge Ambulance a acheté 12 hélicoptères à AgustaWestland. Aux termes de l'entente d'achat, la valeur totale était de 144 millions de dollars; une modification subséquente a porté la valeur à 152 millions de dollars. Selon M. Rafi, le Ministère n'a joué aucun rôle dans l'achat des aéronefs.

AgustaWestland voulait qu'Ornge paie une prime d'environ 600 000 \$ par aéronef pour la modification du poids. M. Rothfels a confirmé que cela n'était pas spécifié dans l'entente d'achat et qu'Ornge ne devrait pas être tenue de payer ces frais. M. Rothfels a dit que le D^r Mazza avait ensuite insisté pour qu'Ornge paie les frais de modification.

M. Belzner a dit au Comité que le conseil d'administration n'était pas au courant d'un paiement additionnel. Le D^r Mazza a dit qu'il avait soumis la transaction au service des finances pour s'assurer qu'elle se fondait sur la juste valeur marchande et les évaluations, et que le personnel des services juridiques et financiers avait fait les évaluations appropriées.

Selon M. Feeley, Ornge dispose maintenant de 12 hélicoptères AW139 et 11 hélicoptères Sikorsky S-76. Deux hélicoptères AgustaWestland sont en vente en Pennsylvanie pour recouvrer des fonds. M^{me} Renzella a témoigné que, comme il est noté plus haut, une fiducie est actuellement propriétaire des aéronefs et Ornge est le bénéficiaire de la fiducie.

6.5. Finances de la société — Pratiques et revenus

Arrangements financiers

La structure organisationnelle d'Ornge et les différents investissements ont contribué à la structure financière compliquée. Outre le transfert annuel du financement du Ministère, M. Lepine explique que les entités à but lucratif étaient censées générer de nouveaux revenus qui bénéficieraient au service provincial d'ambulance aérienne dans l'avenir. Les premières mesures à prendre pour se procurer de nouvelles ressources incluaient la transaction de crédit-bail et les fonds fournis par AgustaWestland dans le cadre de l'entente de services de marketing. M. Lepine a ajouté que l'objectif était d'identifier les investisseurs en actions afin de générer un revenu qui bénéficierait au service d'ambulance de l'Ontario. M^{me} Renzella a confirmé qu'aucun revenu n'avait été généré.

M^{me} Maria Renzella, les fonds requis pour couvrir les dépenses en capital étaient habituellement levés par émission d'obligations. M^{me} Renzella a ajouté que l'augmentation des budgets était reflétée dans l'entente de rendement et qu'en 2009 Ornge utilisait le processus de planification axé sur les résultats pour préparer ses budgets. M. Lepine a mentionné que différentes options de compression des coûts avaient été envisagées, dont la fermeture de bases, l'élimination des postes de nuit dans certaines bases et la réduction des heures supplémentaires.

M. Lepine a parlé du budget de l'exercice en cours et mentionné qu'en 2011-2012, les dépenses de la société ne dépassaient pas ses projections. M. Bates a souligné que les dépenses d'Ornge n'étaient pas plus élevées sur la ligne de tendance et qu'elles étaient maintenant inférieures aux augmentations du Ministère.

6.2. Consolidation provinciale

Les états financiers d'Ornge ont été consolidés pour l'exercice terminé le 31 mars 2008. M. Wallace expliqué que la consolidation est un concept comptable où une entité est incluse dans les rapports comptables d'une autre entité. La consolidation dans les livres de la province n'affecte pas les mécanismes de gouvernance pratiques par lesquels le contrôle opérationnel est généralement exercé. M. Sinclair a informé le Comité que la consolidation d'Ornge dans les états financiers de la province n'entraîne pas de responsabilité pour la province. La consolidation est introduite à des fins d'information financière et n'a pas pour effet de contourner ou de surmonter les relations ou obligations légales existantes. Plus précisément, la consolidation ne prime pas l'acte de fiducie, qui dit clairement que la province n'a aucune responsabilité vis-à-vis des obligations émises.

M. Sinclair a ajouté qu'il y avait de bonnes raisons de consolider, à savoir pour aider à comprendre les états financiers de la province. Le D^r Mazza a déclaré que ni lui ni le conseil d'administration n'avaient de problème avec la consolidation. Le directeur général considérerait la consolidation comme une question théorique.

6.3. Émission des obligations d'Ornge

Selon le D^r Mazza, les dispositions relatives à l'émission d'obligations de 2009 ont été prises avec la pleine connaissance et le soutien du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et de l'Office ontarien de financement. M. Wallace a expliqué que le ministère des Finances avait examiné l'information fournie par Ornge dans sa lettre du 19 janvier 2011 et engagé une conversation technique. Le ministère des Finances et l'Office ontarien de financement se sont assurés que la province restait à l'abri de tout risque additionnel.

M. Sinclair a informé le Comité que la fiducie Ornge Issuer Trust avait été constituée en entité ad hoc sous le régime d'une loi ontarienne. Selon la notice d'offre, Ornge est le seul bénéficiaire de la fiducie et elle peut offrir une ou plusieurs séries de débentures aux termes d'un acte de fiducie principale. La notice d'offre stipule clairement que les recours en cas de non-respect des

L'avocate d'Ornge lui a conseillé de demander au gouvernement d'approuver sa restructuration organisationnelle. Ornge a plutôt préparé une séance d'information étouffée sur la structure organisationnelle proposée avec un diagramme détaillé des multiples sociétés à but lucratif et elle l'a présentée à cinq ministères en 2011. Le ton de la lettre de restructuration envoyée aux ministères en janvier 2011 aurait été un autre signal d'alarme. Cependant, aucun des ministères présents à la séance d'information n'a assuré de suivi auprès d'Ornge, la restructuration est allée de l'avant et le Ministère a été incapable de prévenir les problèmes subséquents chez Ornge.

En ce qui concerne la gouvernance d'entreprise, le nouveau président du conseil d'administration a mentionné que le fait que différents administrateurs servaient différentes organisations aurait dû sonner l'alarme. Selon le président, cette approche « engendre des intérêts différenciés au sein du conseil d'administration, ce qui n'est pas une structure que je tolérerais ».

6. ARRANGEMENTS FINANCIERS DE LA PROVINCE ET DE LA SOCIÉTÉ

6.1. Dépense du transfert annuel du Ministère

L'honorable Deborah Matthews a indiqué que les dirigeants et les conseillers juridiques d'Ornge avaient assuré au Ministère qu'aucune initiative du secteur privé ne serait financée par des fonds publics. Le Ministère a également été assuré que ces initiatives n'auraient aucun impact sur les services et qu'il pourrait y avoir jusqu'à 200 millions de dollars en économies pour combler les « lacunes de service » dans le système public de services d'ambulance aérienne. Selon M. Rafi, la plus grande partie du financement provient du gouvernement, mais Ornge a d'autres sources de revenu. M. Beltzner a témoigné que les fonds auxquels Ornge GP, par exemple, avait accès découlaient de l'entente de services de marketing avec Augusta Westland. Les salaires des employés d'Ornge engagés dans des activités à but lucratif auraient dû être recouverts aux termes d'une entente de services de gestion.

La sous-ministre a décrit le contexte de gestion financière en faisant remarquer qu'Ornge est une société sans but lucratif indépendante régie par la *Loi sur les corporations canadiennes*; que les activités à but lucratif échappent au lien contractuel entre le Ministère et Ornge; qu'il n'y a aucun mécanisme juridique d'intervention; que le Ministère a été informé que ces activités à but lucratif n'auraient aucun impact sur les services fournis aux termes de l'entente de rendement; qu'il n'y a aucune raison de croire que le Ministère devait intervenir; et que les représentants d'Ornge ont indiqué qu'aucune entreprise à but lucratif ne serait financée par des fonds publics. Ornge a promis que ces entreprises à but lucratif génèreraient un rendement pour la province et l'aideraient à financer le volet sans but lucratif des services d'ambulance.

M. Lepine a confirmé qu'avant son transfert à Ornge, le service d'ambulance aérienne de l'Ontario coûtait environ 90 millions de dollars par an au ministère de la Santé. Le budget de l'an dernier s'élevait à 152 millions de dollars et, selon

sans réponse. Durant les audiences, le Ministère a informé le Comité qu'il n'avait pas l'information demandée sur la rémunération totale du D^r Mazza.

Il a été répondu aux questions déposées au Comité permanent des budgets des dépenses seulement après la publication du rapport spécial du vérificateur général sur les *Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge*, soit environ deux ans après le dépôt des questions. La ministre a souligné que le Comité des comptes publics avait interrogé le sous-ministre sur ce point, que le sous-ministre avait répondu que l'affaire aurait dû être réglée et qu'il s'était excusé de l'inaction du Ministère.

Le Ministère a engagé MNP pour qu'il examine les activités d'Ornge. Selon le ministère des Finances, le rapport de MNP soulève de graves préoccupations concernant la structure organisationnelle, les communications internes sur les objectifs de la société, la non-conformité aux dispositions administratives de l'entente de rendement et les lacunes de gestion relatives à la déclaration des statistiques. Le ministère des Finances a conclu que le rapport contenait un certain nombre de signaux d'alarme nécessitant une attention. Lors des audiences, MNP a confirmé que les recommandations de son rapport identifiaient des signaux d'alarme, particulièrement la non-conformité à l'entente de rendement. Selon le D^r Mazza, un comité a été formé pour donner suite aux conclusions de MNP. Le conseil d'administration a discuté des recommandations du rapport de MNP et donné pour instruction à la direction de régler les problèmes.

Le Ministère n'a pas pris de mesures importantes pour corriger les problèmes cernés par MNP. La ministre a dit qu'au début le rapport de MNP « nous a donné confiance. Nous avons découvert par la suite qu'un examen plus approfondi aurait peut-être donné un résultat différent. » Elle a ajouté que l'information que le Ministère était censé recevoir aux termes de l'entente de rendement n'était pas adéquate. Le D^r Mazza a indiqué que, dans son rapport d'audit, MNP recommandait des communications régulières et formalisées et qu'en réponse à cette recommandation, Ornge avait institué des réunions trimestrielles formelles avec, par exemple, « un format de breffage beaucoup plus intense » pour les grands projets.

M. Caplan a observé que les fournisseurs de services aériens du Nord de l'Ontario étaient préoccupés par le fait qu'Ornge avait regroupé ses opérations dans le Nord de l'Ontario et qu'elle leur faisait concurrence.

Le Ministère n'a pas assuré de suivi, posé de questions ni apporté de changements à Ornge.

À l'appui de l'innovation dans le secteur public, la ministre de la Santé et des Soins de longue durée a cité le témoignage de M. Wallace selon lequel il n'est pas rare pour une institution du secteur parapublic de créer des filiales afin d'essayer d'extraire une valeur d'autres secteurs d'activité de la fonction publique. Cependant, la structure organisationnelle complexe d'Ornge lui a permis de transférer des fonds publics destinés aux soins de santé à des sociétés privées à but lucratif et d'empêcher que la rémunération des cadres soit divulguée au public.

concernant la communication au Ministère de données inexacts sur les transferts de patients.

M. Lepine a observé que les calendriers de l'entente de rendement incluaient des indicateurs de rendement clés. M. Bates a déclaré que, conformément à la nouvelle entente de rendement, Ornge avait renforcé les obligations de surveillance, de contrôle et de rapport en utilisant des indicateurs de rendement. M. Rafi a confirmé que le Ministère a répondu en resserrant les délais d'intervention prescrits dans les indicateurs de rendement.

5.11. Avertissements administratifs/Signaux d'alarme pour le Ministère

De nombreux avertissements ou signaux d'alarme datant de 2004 à janvier 2011, qui ont été identifiés lors des audiences, auraient dû signaler au Ministère qu'il y avait un problème avec Ornge. Par exemple, 3 demandes d'accès à l'information et 34 questions avaient été déposées au Comité permanent des budgets des dépenses, qui les a toutes ignorées. Le Comité permanent des comptes publics a noté que les multiples signaux d'alarme déclenchés sur plusieurs années n'avaient pas été traités de façon satisfaisante par le Ministère, ce qui compromettait la responsabilité.

Un rapport ministériel de 2004 sur la nouvelle orientation du service d'ambulance aérienne de l'Ontario contenait des avertissements concernant la responsabilité, la surveillance et la structure globale. Dans un courriel envoyé à Ornge en septembre 2004, le Ministère exprimait des préoccupations relatives au mérite de ce qu'il appelait la « réforme des services d'ambulance aérienne ». Le problème avec la proposition, c'était l'absence de renseignements de base cruciaux et d'options de rechange pratiques.

De nombreux dénonciateurs ont contacté différents fonctionnaires du Ministère pour les aviser des fonds publics affectés aux entités du secteur privé d'Ornge et du caractère excessif des dépenses et de la rémunération des cadres, mais cela n'a rien donné. Le Ministère n'a pas donné suite à ces avertissements ni corrigé les problèmes chez Ornge. Par exemple, en 2008, M. Walmsley, un ancien employé d'Ornge, a écrit une lettre au Ministère pour lui faire part de certaines irrégularités de gestion et pratiques comptables douteuses. Le Ministère a reçu sa lettre et communiqué ces préoccupations au conseil d'administration d'Ornge. Selon M. Beltzner, une réunion a été convoquée en 2008 et M^{me} Hawkins a produit la lettre faisant état de préoccupations telles qu'un double jeu de comptes et des primes inappropriées et excessives. L'équipe de vérification interne du Ministère, M. Beltzner et le conseil d'administration se sont penchés sur la question à ce moment-là. Le Ministère n'a introduit aucun changement chez Ornge.

La ministre a témoigné que la rémunération du D^r Mazza, qui s'élevait à 1,4 million de dollars, était au cœur du scandale chez Ornge. Cette question a déclenché de nombreux signaux d'alarme. Une demande d'accès à l'information sur le salaire du D^r Mazza a été déposée en 2008-2009. Cette demande est restée

par MNP. Le rapport sur l'examen juridique n'a jamais été soumis au ministère des Finances.

M^{me} Kiel a résumé le rapport, notant qu'il contenait 26 recommandations. Ces recommandations répondaient à des préoccupations dans différents secteurs de l'organisme et il y avait d'importants problèmes sur lesquels le Ministère devait se pencher : la structure organisationnelle d'Ornge, les rapports inadéquats au Ministère, la surveillance inadéquate d'Ornge et la non-conformité à l'entente de rendement.

Selon M^{me} Kiel, la conclusion qui a reçu le plus d'attention – qu'Ornge utilisait les subventions provinciales de façon économique et efficace et aux fins prévues – s'appliquait seulement à un des sept objectifs de l'examen. Il y avait d'autres conclusions positives, dont un processus d'approvisionnement approprié, la conformité à certaines sections administratives de l'entente de rendement et les points forts de l'approche de gestion des risques.

M. Schell a noté que le ministère des Finances reconnaissait l'exactitude factuelle du rapport. Il a conclu que le rapport contenait des recommandations concernant de graves problèmes dignes d'attention et un certain nombre de signaux d'alarme. Le D^r Mazza a indiqué qu'un comité avait été formé pour donner suite aux constatations de MNP conjointement avec la Direction des services de santé d'urgence du Ministère.

5.10. Gestion de la qualité

Des témoins ont parlé des problèmes de gestion de la qualité chez Ornge dans plusieurs domaines dont la gestion financière et la prestation des services, particulièrement les soins aux patients. M. Farquhar a dit au Comité qu'il avait pour rôle de surveiller la conformité aux politiques, par exemple, les enquêtes sur le caractère approprié de la dotation et la disponibilité des aéronefs, la surveillance de la qualité liée à l'efficacité des services et la réponse aux appels. Dans le cas de Canadian Helicopters et de Voyageur, des cotes étaient attribuées.

Questionné à propos de la responsabilité pour l'assurance de la qualité chez Ornge, M. Lepine a répondu qu'elle était fragmentée mais qu'Ornge avait un service de gestion de la qualité qui assurait une surveillance organisationnelle et qui relevait du directeur général. M. Lebo était toutefois préoccupé par le fait qu'Ornge ne recueillait pas les données requises. Il a observé qu'il était difficile de prendre des décisions judiciaires en l'absence de données, ce qui compromettait la prise de décisions fondées sur des preuves. Selon M. Bates, le Ministère exerçait une surveillance au moyen d'un système approprié de documentation. Par exemple, un examen de certification a été administré en 2006 et 2009 pour s'assurer que la documentation était recueillie dans le cadre de l'assurance de la qualité.

Le D^r Mazza a indiqué que les rapports sur les données étaient exacts et M. Beltzner a déclaré qu'il avait été surpris par les commentaires de M. Lepine.

En ce qui concerne le réseau de services d'entrelien, M. Feeley a parlé de la décision d'établir une base à Hamilton. M. Lepine a expliqué que Hamilton était préférée en raison du profil démographique des patients, des fonctions d'aviation, des conditions météorologiques et de la capacité de déploiement. Pour ce qui est de Toronto, M. Lebo a noté qu'Ornge ne voulait pas établir de base dans l'île de Toronto, principalement parce que les ambulances devraient prendre le traversier pour accéder à la base. M. Potter a souligné qu'Ornge devait trouver un aéroport d'où elle pourrait déployer les Pilatus AW139 et peut-être même un jet d'affaires. Il a ensuite été décidé de déménager à l'est de la RGT. M. Farquhar et M. Lepine préféreraient Peterborough ou Oshawa étant donné le grand nombre d'appels en provenance de cette région. De nombreux facteurs autres que le profil démographique des patients ont été pris en considération dans la décision, dont la dotation, les questions opérationnelles et les fonctions d'aviation (conditions météorologiques et fiabilité du déploiement). Selon M. Lepine, le directeur général lui aurait donné pour instruction d'ouvrir une base dans l'Est de l'Ontario. L'analyse a été faite et Oshawa a été choisie. La question est maintenant à l'étude et la décision est en suspens.

5.8. Protection des dénonciateurs

M^{me} Morrison a conclu que les plaintes provenant des employés de la fonction publique de l'Ontario offrent des avantages et qu'une forte protection contre les représailles est un élément de responsabilisation clé. La commissaire a ajouté que la *Loi sur la fonction publique de l'Ontario* définissait un cadre de divulgation des actes répréhensibles et établissait des mécanismes et des protections pour les fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles. Les fonctionnaires peuvent faire des divulgations à la commissaire; son bureau n'a toutefois pas compétence sur Ornge.

Le D^r Mazza a dit qu'il avait une politique de portes ouvertes. Selon M^{me} Kiel, le président du conseil d'administration aurait dit qu'un mécanisme de dénonciation ne lui semblait pas nécessaire, car la culture de l'organisme était telle que le personnel n'hésiterait pas à porter les problèmes à l'attention de leur superviseur. M^{me} Beecher a témoigné qu'Ornge était généralement d'avis qu'une procédure de dénonciation n'était pas requise.

5.9. Examen de Meyers Norris Penny (2008-2010)

En 2008, la division de vérification interne du ministère des Finances a engagé le cabinet MNP pour qu'il fasse un examen d'Ornge. Selon M^{me} Hawkins, cet examen portait notamment sur les processus de gestion financière et d'approvisionnement, le cadre de gouvernance et de responsabilisation, l'intégrité des rapports financiers et des données sur les services d'Ornge, le processus de gestion des risques et la conformité à l'entente de rendement. MNP s'est également penché sur les questions opérationnelles et de politique. M^{me} Kiel a expliqué que MNP avait été engagé pour faire un examen de portée limitée et que cet examen n'était pas censé mener à des conclusions d'audit. M. Schell a mentionné qu'il devait y avoir un examen juridique distinct de l'examen effectué

5.6. Centre de communications d'Ornge – Politique d'intervention/de déploiement

M. Ueckermann a discuté de l'importance du CCO en tant que centre nerveux du système ontarien de transport par ambulance aérienne et de transport terrestre des malades en phase critique. Le CCO a pour mandat de déterminer le niveau de soins requis durant le transport. Cela suppose la coordination et le déploiement des ressources appropriées liées au Centre provincial d'autorisation du transfert des patients (PTAC), qui, à son tour, autorise le transfert des patients entre les établissements. Le CCO est le centre de coordination pour les questions touchant la maintenance, l'aviation, les conditions météorologiques, les médecins, le personnel paramédical et les systèmes de transport par ambulance terrestre.

En 2012, Ornge a adopté une nouvelle approche de gestion qui incluait un nouveau conseil d'administration. Des limitations antérieures des opérations ont été notées. Par exemple, il restait environ 2 % de mémoire dans les serveurs du système de répartition; le système téléphonique analogue pour le système de répartition des aéronefs était dysfonctionnel environ deux semaines après qu'Ornge en eut assumé la gestion; environ 70 % des vols n'avaient aucun patient à bord; et il y avait peu de contrôle sur les coûts d'aviation. De plus, M. Farquhar a noté qu'Ornge était en train de mettre en œuvre un système de gestion de données au CCO mais que, comme des travaux d'adaptation étaient requis, le projet avait été mis de côté.

M. Ueckermann a identifié les problèmes au CCO : la nécessité de mettre davantage l'accent sur le développement d'un système mondial, le besoin d'un système de qualité (l'information saisie dans le système n'était ni surveillée ni soumise à un contrôle de la qualité), la nécessité d'intégrer le centre de contrôle de la navigation aérienne au CCO afin de sensibiliser le CCO aux mouvements des aéronefs, et la nécessité de déposer les plans de vol et d'afficher les arrivées et les départs. Selon M. Farquhar, on prend des mesures correctives pour restructurer le CCO, par exemple, en faisant appel à du personnel spécialisé dans des domaines tels que l'information médicale et la planification des vols. Cela a été rendu possible par la formation améliorée des agents des communications suivant un modèle de dotation spécialisée. M. Farquhar a noté que la politique de déploiement établie pour réduire la proportion de demandes annulées et économiser des ressources avait été annulée.

5.7. Bases d'Ornge et plans d'expansion

Des discussions internes sur les bases requises se sont déroulées sur une période de trois ans, soit de 2007 à environ 2010. M. Feeley a donné un aperçu des bases de toute la province et des problèmes de service. M. Potter a déclaré qu'Ornge prévoyait de regrouper les opérations à voile tournante et à voile fixe plutôt que les soins primaires des transporteurs contractuels, réduisant le nombre de bases dans le Nord de l'Ontario. Le plan était d'améliorer l'efficacité globale et les délais d'intervention en concevant une structure fondée sur une utilisation optimale des aéronefs.

présentations des soumissionnaires et les rendus. Il a résumé le processus comme suit :

[Traduction]

La demande de propositions a été lancée en 2008 et le contrat a été attribué en 2009. Nous avons dû agir dans des délais très serrés parce que le contrat de CHL approchait. Nous avons envoyé une équipe médicale composée d'un ambulancier paramédical de première ligne affecté à la base de l'île de Toronto et d'un autre affecté à la base de Sudbury. Un gestionnaire de projet et un médecin spécialisé en transport médical ont été envoyés en Suisse parce que c'était là que se trouvait le fabricant, Aerolite. Ils y ont passé environ une semaine et ils ont fait toutes sortes d'essais sur prototype pour tester tous les scénarios médicaux possibles sur le terrain.

Selon M. Farquhar, le contrat pour les intérieurs s'élevait à environ 6 millions de dollars. M. Saad Rafi et M. McKerlie ont fait remarquer que le directeur médical leur avait assuré que les intérieurs étaient suffisants jusqu'à ce qu'une plainte soit déposée au centre de communications d'Ornge en juillet 2011.

Au début, Ornge pensait que les spécifications étaient incorrectes. Le D^r McLellan a parlé des problèmes de conception, particulièrement la hauteur de la civière à l'intérieur de l'hélicoptère et la capacité du personnel paramédical d'avoir accès au patient et de le traiter, ce qui inclurait non seulement la réanimation cardiopulmonaire mais aussi l'assistance respiratoire avancée, l'intubation et d'autres procédures. M. Feeley était d'avis que les questions médicales et cliniques avaient été mal analysées et Mr Farquhar a attribué le problème en partie à la façon dont les différents scénarios d'essai avaient été exécutés.

Ornge est retourné chez le fabricant et l'a informé des problèmes de conception; le fabricant a répliqué que le projet avait été exécuté conformément aux spécifications fournies par Ornge. Les dessins industriels ont été révisés et des tests de simulation en cabine, dont des essais d'atterrissage sur le ventre et des essais d'accrochage, ont été effectués sur une période d'environ un an. Des mesures correctives ont été prises pour corriger la structure intérieure à court terme.

Lorsqu'une plainte est transmise à la Direction des SSU du Ministère, une enquête est menée et les constatations sont communiquées à la partie plaignante et au service d'ambulance concerné. Un certain nombre d'enquêtes sur des incidents survenus chez Ornge sont en cours à la Direction, car les plaintes concernant Ornge sont maintenant déclarées au Ministère.

du personnel étaient sous-utilisés, par exemple, au centre de communications d'Ornge (CCO).

L'honorable Deborah Matthews a conclu qu'Ornge avait une flotte complète d'aéronefs à voile fixe et 74 pilotes d'hélicoptère représentant 75 % de l'effectif complet. Des progrès ont été faits mais il reste du recrutement à faire. Ornge compte 217 ambulanciers paramédicaux, soit 10 de plus que l'an dernier. M. Feeley a noté qu'Ornge était censée disposer d'un effectif complet de pilotes avant la fin de juillet 2012. En conclusion, le D^r McLellan est convaincu qu'on prend des mesures pour remédier à la pénurie de personnel, particulièrement les pilotes et le personnel paramédical de niveau spécialisé et de niveau avancé.

5.4. Professionnalisme du personnel

M^{me} Hawkins a souligné que les abus présumés qui ont récemment fait surface étaient inquiétants et M. Lebo a reconnu leur impact sur les employés. Il a ajouté que le personnel professionnel n'était pas responsable des circonstances auxquelles Ornge a été confrontée au cours des dernières années.

M. McKerlie (ancien PDG intérimaire, Ornge) a signalé un autre aspect d'Ornge qui peut sembler évident mais que la controverse risque de faire oublier. Il a rappelé le dévouement et l'engagement du personnel, qui travaille sans relâche afin d'offrir à la population ontarienne un service de transport médical fiable, professionnel et compatissant. Il a conclu que les actions de quelques-uns avaient causé un grave préjudice au personnel paramédical, aux pilotes, aux ingénieurs chargés de l'entretien des aéronefs et aux agents de communications. M. Feeley a noté l'impact de l'attrition et le niveau de professionnalisme démontré à l'échelle de la société.

5.5. Sécurité des patients – Conception de la cabine et rapports sur les patients

M. Lepine a témoigné que le directeur général voulait que l'équipe de conception de la cabine se compose d'ambulanciers paramédicaux plutôt que de gestionnaires. M. Kidd a expliqué les problèmes de conception, particulièrement en ce qui concerne le chargement et le déchargement des patients et les soins à bord, qui soulevaient des préoccupations relatives à la sécurité des patients. Le D^r Mazza a mentionné que l'intérieur de la cabine avait été conçu sans sa participation par des employés d'Ornge dont des ambulanciers paramédicaux et un médecin. Ce travail a été approuvé par le conseil d'administration. Lorsqu'il a pris conscience des problèmes, il a demandé au directeur général des opérations de s'en occuper.

M. Potter a indiqué que l'équipe de conception se composait de M. Farquhar, de M. Lepin, d'un médecin et de deux ambulanciers paramédicaux. Le processus incluait la réalisation d'une maquette pleine grandeur détaillée de l'AW139 qui a permis à l'équipe de prendre place à bord de l'aéronef et d'exécuter toutes les procédures nécessaires. M. Farquhar a dit qu'il avait été invité à se joindre au comité responsable de la demande de propositions afin d'examiner les

L'entente salariale entre Ornge et les sociétés à but lucratif exigeait de M^{me} Renzella et du personnel qu'ils consacrent les heures consacrées à Ornge et aux sociétés à but lucratif aux fins du rapprochement. Ils devaient facturer leurs heures conformément aux dispositions de l'entente sur les services de gestion. M. Lebo a exprimé des préoccupations quand il a découvert qu'une partie de son salaire d'Ornge était utilisée à la poursuite d'objectifs à but lucratif au profit d'intérêts privés.

Selon le Comité, durant les audiences tenues par le Comité permanent des budgets des dépenses, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée hésitait à fournir les renseignements demandés au sujet des opérations d'Ornge, y compris les données salariales. Pour le caucus qui demandait ces renseignements, cette réputation signalait des problèmes plus vastes chez Ornge. Ce caucus a également souligné que ses demandes d'accès à l'information de mars 2010 sur le salaire du D^r Mazza et des affaires connexes de la société n'avaient pas été traitées de façon satisfaisante. M. Beltzner a indiqué qu'Ornge n'avait pas divulgué le salaire du D^r Mazza sur avis juridique que ces renseignements étaient confidentiels. M^{me} Renzella a indiqué qu'elle n'avait pas reçu de demandes d'accès à l'information et M. Bates n'était pas au courant des quelque 45 questions sur Ornge qui avaient été déposées au Comité des budgets des dépenses.

5.3. Sécurité des patients – Niveaux de dotation

Le D^r McLellan a expliqué que le comité de la qualité d'Ornge avait identifié d'importantes préoccupations de gestion en matière de sécurité, par exemple, des pénuries de personnel qui sont liées aux soins inadéquats prodigués aux malades en phase critique par des ambulanciers paramédicaux de niveau avancé et d'autres membres du personnel paramédical. M. Kidd craignait que les niveaux inadéquats de personnel nuisent aux soins aux patients et produisent des résultats négatifs. Il craignait que les temps d'attente pour le transport aérien et les soins inadéquats à bord des aéronefs entraînent des pertes de vie.

M. Bates a parlé des plaintes reçues en 2011 sur les niveaux de service. Ornge a assuré au Ministère que les niveaux de dotation étaient adéquats. Selon M. Donoff, la situation était d'autant plus grave que la direction disait ne pas disposer des fonds nécessaires pour engager des ambulanciers paramédicaux et offrir des séances de perfectionnement au personnel. Par ailleurs, M. Wade (pilote d'hélicoptère d'évacuation sanitaire, Ornge) est d'avis que l'incapacité d'engager des pilotes et du personnel médical a marqué le début de l'érosion du service. M. Bindrup a confirmé la nécessité d'engager d'autres ambulanciers paramédicaux et pilotes, particulièrement des pilotes d'aéronef à voilure tournante.

Selon M. Farquhar, il n'y avait pas de politique de réduction du personnel; le coût excessif des heures supplémentaires causait toutefois des problèmes. En réponse, Ornge a introduit une couverture régionalisée et le partage des ressources entre les bases. Cette politique a été modifiée et Ornge permet maintenant les heures supplémentaires. M. Ueckermann (vice-président, Logistique, Ornge) a mentionné un autre aspect du problème de dotation : certains membres qualifiés

5.2. Rémunération du personnel – Non-divuligation et niveaux de paye

L'honorable Deborah Matthews a déclaré que le Ministère n'avait pas accès aux données sur la rémunération des cadres des entités à but lucratif, qui n'étaient pas visées par la *Loi sur la divulgation des traitements dans le secteur public*. Selon M. Wallace, la Loi définit différents critères techniques qui obligent les organismes et personnes visés à divulguer toute rémunération, essentiellement celle indiquée sur les T4, qui dépasse le seuil des 100 000 \$.

M. Sinclair (directeur, Direction des services juridiques, ministère des Finances) a expliqué qu'Ornge Global Holdings, par exemple, n'était pas visée par la Loi étant donné sa structure. C'est à chaque employeur qu'il incombe de déterminer s'il y a lieu de divulguer les salaires. Une société à but lucratif ne serait pas un employeur tel que défini dans la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public*. Elle ne serait donc pas tenue de révéler les salaires. M^{me} Hawkins a indiqué qu'Ornge se conformait à cette loi et M. Bates a confirmé que le Ministère ne recevait pas de données sur la rémunération des cadres des sociétés à but lucratif.

Selon le D^r Mazza, le conseil d'administration se fiait à l'avis juridique de ne pas divulguer la rémunération des cadres supérieurs. Plus précisément, M^{me} Heinz a indiqué qu'étant donné la structure organisationnelle, son cabinet était d'avis qu'en théorie les entités non liées à Ornge n'avaient pas à divulguer les salaires mais que cela pouvait être modifié par règlement. Par ailleurs, M^{me} Renzella a dit à M^{me} Beecher qu'il y avait un avis juridique selon lequel il n'était pas nécessaire de divulguer les salaires et qu'il avait donc été décidé de rayer le nom de ces employés de la liste. À titre de vice-présidente, M^{me} Beecher a plutôt conseillé de divulguer les données salariales.

Le D^r Mazza a souligné que son salaire était déterminé par le conseil d'administration après consultation avec des avocats et des tiers conseillers en rémunération. Selon M^{me} Beecher, son salaire comprenait plusieurs volets, dont un salaire de base, une rémunération au rendement, une prime de rendement à long terme et des honoraires cliniques en sa qualité de directeur médical. M. Navas a observé que, dans une entité à but lucratif, il y a trois volets de rémunération – un salaire, une prime annuelle et une forme quelconque de rémunération au rendement à long terme – et M^{me} Renzella a également mentionné l'allocation au directeur médical. L'allocation était prévue par contrat entre la société professionnelle du D^r Mazza et Ornge.

M. Beltzner était d'avis que sa rémunération de 200 000 \$ en tant que président du conseil d'administration était justifiée par la complexité des opérations d'Ornge et les risques connexes. M. Sapsford a souligné que la plupart des membres des conseils d'administration responsables d'organismes de santé publique étaient habituellement des volontaires, en contraste marqué avec le niveau de rémunération du président.

a conclu que le D^r Mazza et le conseil se sentaient à l'abri de l'influence du Ministère.

M^{me} Hawkins a observé que les abus présumés qui ont récemment fait surface sont très inquiétants pour toutes les parties. Le fait que les dirigeants d'Ornge auraient placé leurs propres intérêts devant ceux du public était inattendu et incompatible avec la nature habituelle des relations entre le Ministère et les bénéficiaires de paiements de transfert. M. Harness (ancien contrôleur de vol – aéronefs à voilure fixe et hélicoptères, Ornge; agent de formation aéronautique, Centre de transport par ambulance aérienne, ministère de la Santé et des Soins de longue durée) était d'avis que les décisions de la direction étaient guidées par la cupidité de quelques privilégiés.

Le moral était bas, selon M. Lee (membre de l'équipe de transport pédiatrique Ted Rogers, administrée par Ornge). À cet égard, M. Lebo a noté que les principales difficultés à la base de Toronto étaient le moral bas, le manque d'engagement des employés et la méfiance qui existait entre les travailleurs de première ligne et l'administration centrale. La situation était aggravée par les rumeurs concernant l'achat du hors-bord, le financement de J. Smarts par les contribuables et la non-divuligation des salaires. M. Lebo s'opposait également à l'approche de la haute direction qui, selon lui, rendait difficile l'atteinte des objectifs de la société.

M. Bindernap (pilote principal, Opérations à voilure fixe, Ornge) a lui aussi conclu que le principal problème était le manque de confiance et l'inefficacité des communications entre les travailleurs de première ligne et la direction. La situation était aggravée par les faiblesses du programme de formation du personnel et les salaires qui donnaient lieu à des griefs. M. Rothfels a confirmé que l'organisme était dominé par la haute direction.

La ministre a souligné l'importance du changement de culture sous la nouvelle direction. La culture de crainte et d'intimidation a été remplacée par une culture d'amélioration continue de la qualité. M. Farquhar a noté qu'une politique de portes ouvertes était maintenant en place. M. Bindernap, moins positif, a observé que la nouvelle direction d'Ornge devait être résolue à créer une atmosphère de confiance, non seulement au sein de l'entreprise mais aussi avec le grand public. Il a ajouté qu'Ornge se divisait en deux camps très distincts, dont l'un a pour objectif de reconstruire Ornge et l'autre compte lancer un service entièrement nouveau.

M. Feeley a souligné que les changements avaient eu lieu au niveau administratif par l'entremise des nouveaux membres du conseil d'administration et de la haute direction, engendrant une orientation positive. M. Delaney a expliqué que la tâche pour les deux prochaines années serait simplement d'appliquer les principes commerciaux de base pour reconstituer la direction d'Ornge et rétablir sa crédibilité par le biais de la nouvelle entente de rendement et de la loi. La structure organisationnelle a été clarifiée, une société redondante a été mise en faillite et certains gestionnaires ont été remplacés.

conclu que M. Apps faisait du lobbying à titre de lobbyiste-conseil selon la définition qu'en donne la Loi et qu'il aurait dû être enregistré comme tel. En réponse aux questions du Comité, M^{me} Morrison a dit qu'elle n'avait pas le pouvoir d'interdire des poursuites en cas d'infraction à la Loi. Elle a signalé au Comité qu'il pouvait communiquer des renseignements à la Police provinciale de l'Ontario (OPP).

Selon M^{me} Heinz, M. Apps aurait dit qu'il n'avait pas à s'enregistrer parce qu'il ne demandait rien au gouvernement, qu'il ne faisait que lui donner des renseignements et une bonne nouvelle. (M^{me} Heinz croyait que M. Giorno et M. McCarthy s'étaient enregistrés comme lobbyistes en 2003.) M. Shortill (gestionnaire, Services de gestion des risques et de certification, Équipe des services de vérification pour la santé, Division de la vérification interne de l'Ontario, ministère des Finances) a déclaré que M. Apps considérerait Ornge comme un succès et qu'il encourageait le gouvernement à faire connaître cette histoire de réussite.

M^{me} Lowe (vice-présidente exécutive, Prêts et nouvelles initiatives, Infrastructure Ontario), ancienne chef de cabinet au Ministère, a reçu deux lettres de M. Apps et contacté Ornge pour lui demander de communiquer directement avec le Ministère, au lieu de passer par un conseiller de l'extérieur, afin d'organiser d'autres réunions. M. Bates a reçu une lettre de M. Apps demandant une réunion avec le Ministère. Il a consulté la Direction des services juridiques, qui lui a conseillé d'écrire à M. Apps pour lui dire qu'il devrait parler aux auditeurs de Meyers Norris Penny.

5. GESTION ET OPÉRATIONS

5.1. Culture organisationnelle et gouvernance

L'honorable Deborah Matthews a qualifié la culture organisationnelle d'Ornge de conflictuelle. La nature fermée de la société limitait le transfert des données financières et opérationnelles, et les lignes de communication étaient restreintes. L'approche d'Ornge face à la surveillance était considérée comme très légaliste et obstructiviste. La ministre a remarqué le changement de culture sous la nouvelle direction en 2012.

Le D^r Mazza a expliqué qu'Ornge avait confié la gestion du rendement aux Ressources humaines et qu'elle portait une attention assidue à ses valeurs. Il a indiqué qu'il faisait preuve d'ouverture et d'inclusivité dans la gestion d'Ornge et qu'il y avait une culture à haut rendement motivée et axée sur les objectifs et les produits livrables.

M^{me} Beecher a observé que le D^r Mazza était un brillant visionnaire, incroyablement passionné, engagé et énergique. M. Rothfels expliqua que le style de gestion du directeur général n'incluait pas une discussion ouverte des enjeux. Il annonçait sa décision et le personnel était censé la mettre en application. M. Lebo

M. Feeley, vice-président, Aviation d'Ornge, a dit qu'il faisait affaire avec le MRN et avec Transports Canada, qu'il n'avait pas encore de contacts directs avec le Ministère, mais qu'il fournissait des renseignements à un agent des communications qui prépare les rapports du matin pour le Ministère. M. Blakely a indiqué que le Ministère ne lui avait jamais demandé de renseignements sauf dans le cadre de son enquête sur l'impossibilité de faire des réanimations cardiopulmonaires à bord des AW139. Lorsque Canadian Helicopters était sous contrat direct avec le Ministère, M. Blakely parlait chaque jour au gestionnaire des SSU responsable des services d'ambulance aérienne.

M. Bates a déclaré qu'au moment de la création d'Ornge, les permis d'exploitation ont été remplacés par des certificats, avec des examens aux trois ans et quelques inspections surprises. Il y a eu dix inspections des services aériens l'an dernier, et quelques-unes avant cela. Le problème avec les visites surprises des services aériens, c'est que l'avion pourrait avoir décollé avant l'arrivée de l'inspecteur à la base.

4.10. Lobbying

La discussion sur le lobbying portait principalement sur les rôles de M. Guy (ancien chef de cabinet du premier ministre de l'Ontario, 2003-2006) et de M. Apps. Le Dr Mazza a dit qu'il trouvait le terme « lobbying » déroutant. Il ne croyait pas qu'Ornge faisait appel aux services d'un lobbyiste. Ornge voulait simplement savoir qui appeler au Ministère.

De nombreux témoins ont parlé de M. Guy. M. Guy a déclaré : « ... je n'ai jamais fait de lobbying pour le compte d'Ornge ». Ornge a rédigé un contrat pour retenir ses services mais il n'a jamais été finalisé. M. Guy a été retenu et rémunéré par Fasken Martineau, son principal contact étant M. Apps. M. Guy a commencé à facturer Fasken le 5 décembre 2007. Il a retiré une facture en date du 17 décembre 2011. M. Guy a décrit une brève conversation qu'il avait eu avec la ministre sur la question de la divulgation des salaires chez Ornge.

Le Dr Mazza a dit qu'il avait rencontré M. Guy une ou deux fois; il a convenu qu'il était inhabituel pour M. Guy d'être payé à l'avance mais souligné qu'il ne l'avait jamais approché. Selon M. Apps, on faisait appel aux conseils et à l'aide de M. Guy lors de séances de remue-méninges où il devait prévoir et examiner les problèmes du point de vue du gouvernement.

M. Apps a déclaré : « Je n'ai jamais exercé de pressions sur le gouvernement pour qu'il soit concerné par Ornge. » Il a mentionné qu'il avait eu une conversation avec le ministre des Finances lors d'un cocktail et qu'ils avaient discuté du succès de l'émision des obligations. Il a parlé à des employés de l'administration provinciale de la possibilité d'organiser des séances d'information. Fasken Martineau a demandé à M^{me} Morrison (commissaire à l'intégrité et registre des lobbyistes) de fournir un avis consultatif sur certains courriels que M. Apps avait envoyés au nom d'Ornge en décembre 2010. M^{me} Morrison a

M. Caplan a rencontré le D^r Mazza à une occasion en 2008. Il n'y a pas eu de discussions sur la création prévue d'entités à but lucratif ni sur la rémunération des cadres. M. Caplan a qualifié Ornge d'« organisme voyou ». Il a déclaré : « La direction d'Ornge a essayé en catimini de convertir sa société sans but lucratif en entité à but lucratif qui servirait ses intérêts et obscurcirait les lignes de responsabilité et les flux de trésorerie. Le conseil d'administration a agi en complicité avec la direction d'Ornge pour faire de ce projet une réalité. »

M^{me} Hawkins a dit : « À ce moment-là, nous ne savions franchement pas quels renseignements [Ornge] ne nous donnait pas. Ornge nous donnait l'information que nous avions demandée, mais nous ne savions pas ce qu'elle ne nous disait pas. » Elle a ajouté : « J'avais l'impression que nous exerçons une très bonne surveillance [entre 2007 et le début de 2010]. » Elle a mentionné que le rapport du vérificateur général avait été « une grande surprise pour moi ».

M. Bates a déclaré : « Nous exerçons la surveillance au mieux de nos capacités. » Il a ajouté : « Toutes les informations à notre disposition [y compris l'examen de Meyers Norris Penny] et tous nos examens indiquaient qu'ils [Ornge] exerçaient leurs activités de façon appropriée. » M. Bates a noté que le Ministère rencontrait Ornge assez fréquemment, comme l'exigeait la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert. Ornge a informé le Ministère qu'elle voulait générer un revenu et acquérir des aéronefs mais elle ne lui a pas dit qu'elle prévoyait d'établir un groupe complexe de sociétés ou qu'elle avait des problèmes avec l'intérieur des aéronefs. Le Ministère avait du mal à obtenir des renseignements financiers d'Ornge.

Les enquêtes du Ministère ont permis de cerner 50 problèmes non réglés chez Ornge, dont des problèmes liés à la dotation en personnel paramédical, en pilotes et en copilotes et aux niveaux de soins. M. Bates a affirmé : « Je me suis dit que je devais faire quelque chose à cet égard et j'ai élaboré des ébauches d'ordonnances du directeur. » La SMA voulait régler les problèmes sans ordonnance du directeur et Ornge a alors envoyé un plan de dotation. Ornge a embauché plus de personnel, dont des ambulanciers paramédicaux et des pilotes.

Selon M. Bates, après le transfert du personnel paramédical aux exploitants de services aériens (Canadian Helicopters et Voyageur) et la mise en œuvre du plan de regroupement, l'équipe des services d'ambulance aérienne des SSU a été dissoute. M. Bates a déclaré : « À l'heure actuelle, aucun employé des Services de santé d'urgence n'est affecté aux services d'ambulance aérienne. »

M. Bates a ajouté : « À vrai dire, nous travaillons tous actuellement à temps plein aux services d'ambulance aérienne – mais à d'autres moments ils travaillaient aux services d'ambulance terrestre et aux bases hospitalières et ils exercent différentes fonctions. » M. Brady a signalé que les SSU faisaient actuellement enquête sur des incidents mettant en cause des ambulances aériennes d'Ornge. M. Bates a fait remarquer qu'une unité de surveillance serait constituée et placée sous le contrôle de M^{me} Li.

M. Beltzner a dit qu'à un moment donné, le gouvernement lui avait fait part de ses préoccupations concernant la lettre de Keith Walmsley, comme il est noté dans la section 4.6. Le Ministère a également communiqué avec Ornge au sujet du processus de MNP et des modifications aux affectations budgétaires. M. Beltzner a indiqué qu'il avait convoqué certaines réunions, dont une avec la SMA sur l'ébauche de rapport du vérificateur. Cependant, ni le président ni le conseil d'administration n'ont contacté le gouvernement entre 2005 et la date où le conseil d'administration n'avait eu aucune réaction négative durant les trois présentations à son intention.

M. Beltzner a expliqué qu'un comité indépendant du conseil d'administration avait été créé pour examiner la structure d'Ornge Global. Une fois le comité satisfait des ententes concernant les flux de trésorerie (de l'entité privée Ornge Global vers Ornge), le conseil d'administration s'est assuré que le gouvernement était au courant de ces ententes. Comme il est noté plus haut, M. Beltzner a indiqué que le gouvernement n'avait eu aucune réaction négative durant les trois présentations à son intention.

M. Lebo, ancien gestionnaire d'une base d'Ornge, a dit que le D^r Mazza et la haute direction d'Ornge choisissaient avec soin ce qu'ils révélaient au Ministère. M. Kidd, un ancien ambulancier paramédical d'Ornge, a fait remarquer que le Ministère recevait beaucoup de renseignements, par exemple sur les 145 incidents en cours d'enquête par le Bureau du coroner en chef et les 8 millions de dollars qui avaient été alloués aux services d'ambulance terrestre au cours de la première année mais qui n'avaient pas été utilisés. En décembre 2011, le père de M. Kidd a discuté d'Ornge et de la situation de M. Kidd avec la Direction des communications et de l'information du Ministère et envoyé un courriel à ce bureau pour lui faire part de ses préoccupations.

4.9. Commentaires du Ministère sur les communications avec Ornge

La ministre a répondu au témoignage du D^r Mazza selon lequel il avait toujours été disposé à coopérer. Elle a noté qu'il avait manipulé le nombre de transferts de patients et, comme il est mentionné plus haut, qu'il avait évité au moins deux réunions avec elle. La ministre a ajouté que le D^r Mazza avait « ensuite allégué que je ne voulais pas le rencontrer ». Elle a été informée du salaire du D^r Mazza seulement le 22 décembre 2011.

Lorsqu'on lui a demandé pourquoi elle n'avait pas pris de mesures de surveillance étant donné tous les signaux d'alarme, la ministre a répondu qu'Ornge n'avait pas présenté de rapports sur des questions telles que la divulgation des salaires et le nombre exact de transferts de patients et que la société avait omis de signaler des incidents qui auraient dû l'être. La ministre a témoigné que le rapport de MNP « nous a donné cette assurance. Nous avons découvert par la suite qu'un examen plus approfondi aurait peut-être donné un résultat différent. » Elle a ajouté que l'information que le Ministère était censé recevoir aux termes de l'entente de rendement n'était pas adéquate.

4.8. Communications entre Ornge et le Ministère

Plusieurs témoins ont parlé des communications entre Ornge et le Ministère. Le D^r Mazza a affirmé que les plans d'Ornge servaient l'intérêt public et qu'ils étaient pleinement et périodiquement divulgués au gouvernement et à des cadres supérieurs du Ministère. La Direction des services de santé d'urgence était le principal point de contact pour Ornge. M. Lepine et M. Blum partageaient la responsabilité de briefer le Ministère. M^{me} Renzella avait elle aussi un rôle à jouer à cet égard. (Les extraits du *Journal des débats* qui figurent dans la section 4.8 contiennent des détails sur l'identité des représentants d'Ornge et du Ministère qui se sont rencontrés.) Les réunions tenues en 2006-2007 étaient plus « désordonnées » qu'elles le seraient plus tard mais il y avait quand même des communications plusieurs fois par mois.

Le D^r Mazza a ajouté que, dans son audit, MNP recommandait des communications régulières et formalisées. Des réunions trimestrielles formelles ont été introduites avec « un format de brefing beaucoup plus intense » pour les grands projets. M. Beltzner, M. Apps et M. Lepine ont briefté le Ministère au sujet de la réorganisation d'Ornge, comme il est noté dans la section 3.7.

Le D^r Mazza a déclaré que le Ministère était attentif à ses obligations lors des réunions trimestrielles. Le Ministère avait un vaste processus en place pour l'examen des services d'ambulance terrestre et aérienne. M. Rusk, le gestionnaire d'Ornge responsable de la santé au travail et de la sécurité aérienne, était d'avis que le Ministère n'exerçait pas une bonne surveillance. Il travaillait avec le fonctionnaire du MRN responsable des inspections annuelles et des visites aux bases mais il n'avait aucun contact avec le personnel du Ministère. Il lui est arrivé à deux ou trois reprises de voir M. Bates et M. Brown « traverser » le centre de réparation mais il a dit que ces visites ne constituaient pas des contrôles ou inspections approfondis.

Le D^r Mazza a expliqué que son personnel des communications lui avait dit que la ministre n'avait pas besoin d'une séance d'information. Il a souligné qu'il avait offert une séance d'information personnelle par l'entremise de son vice-président des communications au printemps 2011. M. Beltzner a déclaré qu'à sa connaissance, le D^r Mazza n'avait jamais demandé à rencontrer la ministre.

Quand le Comité lui a demandé si Ornge avait esquivé les questions de la ministre, le D^r Mazza a répondu : « Je ne peux imaginer aucune circonstance dans laquelle Ornge esquiverait les questions de la ministre. » Lorsqu'on lui a demandé s'il cherchait à contourner le vérificateur, le D^r Mazza a répliqué qu'il avait réuni une équipe et que la présidence s'employait à communiquer l'information de manière efficace et en temps opportun. (Le vérificateur a dit qu'il avait été incapable d'accéder aux documents sur les sociétés à but lucratif qui n'étaient pas contrôlées par Ornge ou dont Ornge n'était pas le bénéficiaire.) Selon M. Lepine, un avis juridique indiquait qu'Ornge n'était pas tenue de divulguer les salaires mais qu'autrement « personne n'a jamais essayé d'éviter de communiquer des renseignements à qui que ce soit ».

direction et les contrats détenue par les sociétés à but lucratif, ne savait pas comment la responsabilité pouvait être assurée et était d'accord avec un commentaire selon lequel la responsabilité était « partie à la dérive ».

Le D^r Mazza a dit qu'il ne prenait jamais de décisions seul, que le conseil d'administration offrait une gouvernance et une surveillance solides et qu'Ornge se conformait à l'entente de rendement. Il a ajouté que le Ministère faisait de son mieux pour assurer une surveillance conformément à l'entente de rendement. Il a noté qu'il n'avait jamais eu de conversations avec la ministre. Selon le D^r Mazza, lorsqu'il a demandé des réunions pour se présenter et discuter d'Ornge, on lui a dit que cela n'était pas nécessaire parce le Ministère était continuellement informé et qu'il était à l'aise avec les opérations d'Ornge.

La ministre a dit qu'elle s'était rendue à la base d'Ornge à London et qu'elle s'attendait à rencontrer le D^r Mazza mais qu'il ne s'était pas présenté. À une deuxième occasion, le 15 décembre 2011, la ministre a clairement demandé à rencontrer le D^r Mazza mais il ne s'est pas présenté au bureau de la ministre. Le 19 décembre 2011, la ministre a envoyé une lettre à Ornge pour clarifier l'objet de la réunion. Le 21 décembre 2011, la ministre a envoyé des vérificateurs judiciaires chez Ornge. Elle a spécifié que, le 11 janvier 2012, moins d'un mois plus tard, le D^r Mazza « était sans travail ».

4.7. Responsabilité du gouvernement pour les services d'ambulance aérienne avant Ornge

Les SSU jouaient un rôle clé dans la gestion du service d'ambulance aérienne avant la création d'Ornge. Selon M. Rusk (Rusk Consulting, ancien gestionnaire, Sécurité aérienne, Ornge), les SSU et le MRN ont participé aux enquêtes sur les plaintes. Les SSU avaient leurs propres gestionnaires et employés dans les bases aériennes, ce qui facilitait la gestion de questions telles que l'assiduité, la rémunération et les avantages. Les gestionnaires s'occupaient des activités quotidiennes; ils devaient notamment assurer la dotation en personnel et en matériel et la propreté des aéronefs. Ils aidaient à organiser la formation médicale continue du personnel paramédical. Ils traitaient avec les hôpitaux locaux et les services d'ambulance locaux au sujet de la coordination des ambulances terrestres et aériennes. Il y avait des listes contenant des données sur la dotation quotidienne, par exemple en pilotes, en copilotes et en personnel paramédical. Le Ministère faisait des vérifications ponctuelles et menait des audits. Les programmes d'ambulance terrestre et aérienne étaient audités.

M. Bates a parlé du Règlement 501, qui est entré en vigueur en 1997. Il croyait que d'importantes dispositions du règlement – qui permettaient au Ministère d'intervenir pour s'assurer que les actifs et les fonds provinciaux étaient déployés de façon appropriée – avaient été supprimées par la Commission de réduction des formalités administratives vers l'an 2000.

rendement, la *Loi sur les ambulances* et la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert. Selon l'entente de rendement, les trois moyens de surveillance étaient le travail d'enquête et de vérification de la conformité effectué par les SSU, l'accréditation (un examen exhaustif des exploitants de services d'ambulance administré tous les trois ans) et les rapports prévus dans l'entente de rendement. Les SSU étaient en contact quotidien avec Ornge. M^{me} Heinz a confirmé que le conseil d'administration d'Ornge avait été approuvé par le bureau de la ministre. Le Ministère n'a proposé aucun candidat ni nommé aucun membre. L'assurance responsabilité des administrateurs était en place; le règlement interne d'Ornge prévoyait l'indemnisation des administrateurs.

M^{me} Hawkins, la SMA qui supervisait les services d'ambulance terrestre et aérienne entre octobre 2007 et le début de 2010, n'était pas d'accord avec une déclaration selon laquelle le Ministère aurait manqué à ses responsabilités de surveillance. Elle a indiqué que le Ministère comptait sur les rapports d'Ornge, ses assurances écrites et verbales et l'examen effectué par Meyers Norris Penny. M^{me} Hawkins ne connaissait pas le salaire du D^r Mazza avant qu'il soit révélé l'an dernier.

M. Beltzner a affirmé qu'à une réunion tenue en 2008, M^{me} Hawkins lui avait montré une lettre d'une personne, peut-être Keith Walmsley, contenant des allégations telles qu'un double jeu de comptes et des primes excessives et inappropriées. L'équipe de vérification interne du Ministère, M. Beltzner et le conseil d'administration se sont immédiatement penchés sur la question.

M. Steeve a dit qu'il existait des mécanismes de responsabilisation et que le gouvernement aurait dû faire mieux. Il a ajouté que « nous en Ontario devons tous nous démenner [...] comment développer des mécanismes de responsabilisation appropriés afin d'offrir des services gouvernementaux de première qualité de façon efficace ». M. Bates a expliqué que l'unité d'accréditation et la section des enquêtes – les principaux organismes de surveillance – font partie des SSU. Les mécanismes de surveillance comprennent les enquêtes officielles, les inspections surprises, l'accréditation et les soins aux patients. Les SSU font rapport par l'entremise de la SMA. Selon M. Bates, le Bureau du coroner en chef consulte le chef des enquêtes des SSU et utilise les rapports des SSU pour déterminer s'il y a lieu de mener une enquête.

M. Donoff (ambulancier paramédical de niveau spécialisé (air), Ornge) a précisé que lorsque ses collègues et lui-même ont fait part de leurs préoccupations (par exemple au sujet de la sécurité des patients durant le transport) à un agent d'enquête du Ministère durant l'audit d'une base, l'inspecteur a répondu « oui, c'est pourquoi je suis ici ». M. Donoff a ajouté : « ils ne nous ont jamais répondu ».

Plusieurs témoins ont mentionné la responsabilité flottante chez Ornge. M^{me} Heinz a dit qu'en 2003, il n'y avait pas de ligne de responsabilité. Les pilotes et les ambulanciers paramédicaux étaient employés par les fournisseurs de services aériens et le personnel du centre de répartition, par le Ministère. Le Ministère était aussi responsable de la facturation. La base hospitalière relevant de Sunnybrook. M. Lepine n'avait pas accès à l'information sur les salaires de la

M. Bates a déclaré que la nouvelle entente impose à Ornge de plus lourdes obligations en matière de surveillance, de contrôle et de production de rapports. Les indicateurs de rendement clés ont été améliorés (le financement d'Ornge et la rémunération des cadres sont liés aux objectifs d'amélioration du rendement). Le protocole d'enquête interne d'Ornge sera amélioré, et le ministère des Richesses naturelles (MRN) a entrepris un examen de sécurité des services d'ambulance à voilure tournante d'Ornge. M^{me} McKeogh a souligné qu'Ornge devait offrir des services d'ambulance aérienne sans but lucratif et obtenir l'approbation du Ministère avant de prendre certaines mesures, comme acheter des biens immobiliers, contracter une dette, vendre des actifs (au-dessus d'un seuil spécifique) et modifier la structure organisationnelle.

Le Comité a demandé si la nouvelle entente de rendement définissait les niveaux de service. M. Bates a dit qu'à sa connaissance, ce n'était pas le cas. Il a expliqué que les questions telles que le niveau de dotation approprié pour les soins aux malades en phase critique, les services de soins avancés et les hélicoptères ne sont pas abordées dans l'entente de rendement modifiée, car la *Loi sur les ambulances* prescrit les normes applicables aux exploitants de services d'ambulance. Il a toutefois ajouté que cette information devrait se trouver dans le plan opérationnel associé à l'entente de rendement d'Ornge.

4.5. Mise en œuvre de la nouvelle entente de rendement

La mise en œuvre de l'entente de rendement modifiée englobe des mesures telles que l'amélioration de la divulgation et des contrôles et la simplification des structures. M^{me} Volker a fait remarquer qu'il y avait beaucoup de choses à divulguer en peu de temps. Le conseil d'administration essaie de respecter les délais de production des rapports, de créer une structure simple et facile à comprendre et d'engager un dialogue ouvert continu avec le Ministère. Le comité des finances et de la vérification d'Ornge est chargé de s'assurer que la société a un mandat de contrôle interne et un bon leadership. Les contrôles ne sont pas seulement financiers, car ils se rapportent à tous les aspects de l'organisation, y compris, par exemple, les dossiers de maintenance.

M. Brady (gestionnaire, Unité des enquêtes, Services de santé d'urgence, Opérations terrestres/aériennes, ministère de la Santé et des Soins de longue durée), chef des services d'enquête des SSU, n'était pas familier avec l'entente de rendement originale mais il avait fourni des copies de l'entente modifiée (nouvelle) à tout son personnel. Les SSU ne se sont jamais fait dire de prendre l'entente de rendement originale en compte dans les enquêtes. Les enquêteurs utilisent maintenant la nouvelle entente.

4.6. Conformité à l'entente de rendement et à la Loi sur les ambulances

L'honorable Deborah Matthews a dit que le Ministère rencontrait et continuait de rencontrer la haute direction d'Ornge chaque trimestre. Comme il est noté plus haut, le Ministère comptait, pour la surveillance d'Ornge, sur l'entente de

des libertés parce que, si je regarde la correspondance qu'il a déposée, elle ne dit pas cela. »

M. Blum a expliqué que les calendriers de l'entente de rendement prévoient des « périodes de remède ». Si le Ministère identifiait un problème, il pouvait en aviser Ornge et lui donner, par exemple, 30, 90 ou 120 jours pour régler le problème. M. Lepine a attiré l'attention sur les calendriers de l'entente de rendement, qui comprennent des indicateurs de rendement clés.

4.2. Modifications à l'entente de rendement originale

M^{me} Renzella et M^{me} Heinz ont décrit deux modifications apportées à l'entente de rendement originale – l'une pour ajouter des services à Thunder Bay et l'autre pour constituer en personne morale un service d'ambulance terrestre de soins aux malades en phase critique.

4.3. Commentaires sur la surveillance, par le Ministère, de l'entente de rendement

Selon M. Blum, des représentants d'Ornge et des SSU se réunissaient à intervalles périodiques pour régler les problèmes opérationnels et autres. Le D^r Mazza a témoigné qu'Ornge rendait compte de tout ce qui était stipulé dans l'entente de rendement mais qu'elle ne présentait pas de rapports formels sur ce qui n'entrerait pas dans la portée de l'entente, ajoutant que ces points ne faisaient pas l'objet de demandes de renseignements. M. Blum croyait que le Ministère aurait dû exécuter son obligation contractuelle prévue dans l'entente de rendement originale de demander que les salaires soient divulgués. Selon M. Steeve (premier secrétaire de la première ministre), le Ministère et les ministres ont agi rapidement après avoir pris conscience des actions et des comportements qui échappaient à la portée de l'entente de rendement. M^{me} Golding n'a jamais brefié le gouvernement mais elle a répondu à un courriel demandant pourquoi Ornge avait été constituée en société sous le régime d'une loi fédérale. M. Steeve et M. Rothfels ne se souvenaient pas d'avoir vu l'entente de rendement.

4.4. La nouvelle entente de rendement et la loi

Selon M^{me} Hawkins, la nouvelle entente de rendement prévoit un degré beaucoup plus élevé de surveillance, de responsabilisation et de transparence. La ministre a noté que les appels qu'Ornge reçoit mais qu'elle refuse peuvent être tracés. M^{me} McKeogh a dit que le projet de loi 50, *Loi de 2012 modifiant la Loi sur les ambulances (services d'ambulance aériens)*, conférerait à la province beaucoup des pouvoirs d'intervention dans l'intérêt public actuellement conférés aux hôpitaux publics par la *Loi sur les hôpitaux publics*. Elle a ajouté que l'entente de rendement modifiée et la loi proposée, si elle était adoptée, répondraient de façon vigoureuse et efficace aux préoccupations cernées dans le rapport du vérificateur général. M. Delaney croit que la nouvelle entente de rendement confère beaucoup plus de pouvoirs d'intervention au Ministère et à la ministre. Il décrivait l'entente comme « peut-être trop restrictive à certains égards, mais il est naturel de passer d'une entente inopérante à une qui va un peu trop loin dans le sens inverse ».

4. LES ENTENTES DE RENDEMENT ET LA LOI

4.1. L'entente de rendement originale et la loi

Le Ministère et la Direction des services de santé d'urgence (SSU) étaient tenus de surveiller Ornge par la *Loi sur les ambulances*, l'entente de rendement et la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert. M. Blum (ancien vice-président, Affaires réglementaires et chef de la Sécurité; vice-président, Stratégie; et vice-président, Affaires internes, Ornge) a noté que le lever le plus important du gouvernement était une clause de non-appropriation. Si Ornge ne se conformait pas à l'entente de rendement, le gouvernement suspendrait le financement. M^{me} Golding a déclaré que le Ministère, en tant que principal bailleur de fonds d'Ornge, pouvait exercer une forte pression morale. M. Bates a expliqué qu'un service d'ambulance devait recevoir un certificat des SSU pour pouvoir exercer ses activités.

M. Lepine, M^{me} Heinz et M^{me} McKeogh (sous-directrice, Direction des services juridiques, ministère de la Santé et des Soins de longue durée) ont fait remarquer que l'article 15 autorisait le Ministère à assumer le contrôle du centre de communications d'Ornge en cas de menace à la sécurité des patients. Le Ministère pouvait accéder aux dossiers des fonds de subvention et mettre fin à l'entente avec Ornge pour un motif valable. M. Lepine a indiqué que les SSU pouvaient auditer Ornge deux fois l'an et évaluer n'importe quoi n'importe quand avec un préavis raisonnable.

M. Bates a expliqué que le Ministère avait une liste de vérification de surveillance couvrant, par exemple, les questions opérationnelles et les normes financières. La liste de vérification a été préparée en 2006 et mise en œuvre en 2011. M. Bates a ajouté que le D^r Mazza n'avait pas exprimé le désir d'appliquer la liste de vérification à Ornge.

M^{me} Hawkins, citant le rapport du vérificateur général, a noté qu'Ornge n'avait pas besoin de l'approbation du Ministère pour établir de nouvelles structures organisationnelles ou pour prendre des décisions relatives à la prestation des services. Le D^r Mazza a déclaré que « l'entente [de rendement] ne dit rien sur bien des choses [...] Ce n'est pas une entente prescriptive qui couvre tous les détails. » (Voir le chapitre 3, sections 3.2 et 3.3.) Il a ajouté qu'Ornge avait notamment pour mandat, comme en font foi les présentations au Conseil des ministres, de se faire connaître et de générer un revenu hors de l'assiette fiscale au moyen d'activités de financement et d'initiatives à but lucratif. Il a décrit les mesures prises – comme la conversion des systèmes du Centre de communications d'Ornge (CCO) du format analogique au format numérique – pour établir la base de données d'Ornge, qui faisait partie de l'entente de rendement.

M. Bates a déposé de la correspondance qui, selon lui, indiquait qu'il avait reçu un ordre direct du sous-ministre adjoint, M. MacLeod (ancien sous-ministre adjoint de la Santé et des Soins de longue durée), de faire ce que le Dr Mazza lui disait de faire. Lors de sa comparution ultérieure, M. MacLeod a dit : « Je pense qu'il prend

M. Feeley (vice-président, Aviation, Ornge) a discuté de la dotation des opérations aériennes. Il a convenu qu'Ornge possédait maintenant la flotte idéale d'hélicoptères. Le nombre d'aéronefs à voile tournante devait passer de 67 à 80 (dotation complète) avant juillet 2012. M. Feeley a dit que l'entreprise de transport aérien d'Ornge fonctionnait bien et il ne voyait pas l'avantage d'avoir de nouveau recours à l'impartition.

3.10. Impact sur d'autres acteurs de l'industrie

L'impact d'Ornge sur d'autres acteurs de l'industrie, y compris les anciens fournisseurs, a fait l'objet d'une discussion. M. Blakely, vice-président des Services médicaux d'urgence (SMU) chez Canadian Helicopters, a déclaré que si la clause de prorogation de marché était activée, elle permettrait à Canadian Helicopters (CHL) de reprendre ses activités pour Ornge dans un délai de trois à quatre semaines. CHL pourrait prendre en charge les aéronefs, réembaucher le personnel et offrir des services de répartition très fiables à Ornge. M. Feeley a fait remarquer qu'Ornge respecte les limites du budget alloué pour les opérations de la flotte aérienne et qu'elle n'a pas dépensé plus d'argent cette année que l'an dernier, lorsque les services étaient impartis à CHL. M. Mackie (directeur, Ontario Air Transport Association) a soutenu que le secteur privé fournissait un meilleur service à moindre coût. M. Kidd (ancien ambulanier paramédical de niveau spécialisé (air), Ornge) croyait que les sociétés du secteur privé telles que Voyageur et Thunder devraient soumissionner les services d'aéronefs à voile fixe et à voile tournante.

M. Mackie était d'accord avec une déclaration selon laquelle les opérations d'Ornge avaient fait perdre de « multiples millions de dollars » aux membres de l'association. M. Kidd a affirmé que certains aspects de l'internalisation d'Ornge « nuisaient aux soins aux patients » et qu'Ornge ne voulait pas affecter de fonds à la formation du personnel paramédical.

Selon M. Lepine, la demande de renseignements qu'Ornge a présentée aux transporteurs aériens en 2007 visait à obtenir des informations sur les facteurs de coût à la suite d'une hausse à deux chiffres des prix proposés par les transporteurs. M. Mackie a indiqué que la demande de renseignements portait sur « des renseignements exclusifs et confidentiels détaillés. Aucun contrat ne devait être attribué. » Il a ajouté qu'il semblait que « [le Dr Mazza] attribuait nos contrats à sa nouvelle entreprise de transport aérien et nous étions effectivement forcés de l'aider ». M. Caplan (vice-président du conseil d'administration, Global Public Affairs; ancien ministre de la Santé et des Soins de longue durée) a dit que des fournisseurs de services de transport aérien du Nord de l'Ontario lui avaient envoyé une lettre signalant qu'Ornge faisait concurrence à leurs entreprises à but lucratif.

3.9. Le nouveau modèle d'entreprise et la loi (2012)

Selon M. Delaney (président du conseil d'administration, Ornge), la tâche d'Ornge pour les prochaines années sera de reconstituer la direction et de rétablir la crédibilité de la société. La première considération est la sécurité et la deuxième, l'efficacité. Le conseil d'administration est chargé de surveiller les activités d'Ornge, de formuler une stratégie (en collaboration avec le Ministère) et d'en assurer la mise en œuvre. Selon M. Delaney, de multiples sociétés sont souvent établies pour isoler la responsabilité et réduire le fardeau fiscal; l'idée d'établir un organisme de bienfaisance n'est pas nouvelle. M. Delaney a dit que la structure organisationnelle n'était pas un signal d'alarme mais qu'il n'aurait pas toléré que différents administrateurs servent différents organismes. Cela a engendré des intérêts différenciés au sein du conseil.

M. Delaney ne croyait pas que les connaissances et compétences acquises dans le domaine des services d'ambulance aérienne en Ontario seraient exportées « parce que je ne pense pas que nous ayons la crédibilité à court terme ». M. Delaney soupçonne qu'Ornge considérerait la Shock Trauma Air Rescue Society (STARS -- financé dans une proportion de 70 % à 73 % par des dons) de l'Alberta comme un modèle.

M. Delaney a précisé que l'intention était de convertir Ornge, une société sans but lucratif constituée sous le régime d'une loi fédérale en société constituée sous le régime d'une loi provinciale. Cela donnerait au gouvernement provincial une plus grande capacité d'intervention directe. Selon M. Rafi, le gouvernement fédéral déterminera si la conversion est possible au moment où Ornge présentera sa demande. Le gouvernement fédéral vérifiera si la loi provinciale a des dispositions semblables à celles de la loi fédérale. M. Delaney a déclaré que « la loi [provinciale] permet à la ministre d'établir des directives, de nommer un surveillant — un enquêteur spécial — et d'exiger l'établissement d'une politique de protection des dénonciateurs ». Des dispositions de prorogation donneraient aux fournisseurs le droit d'intenter des poursuites contre la société. (Voir l'information sur le projet de loi 50, *Loi de 2012 modifiant la Loi sur les ambulances (services d'ambulance aériens)*.)

Selon l'honorable Deborah Matthews, le Ministère dispose maintenant de l'entente de rendement dont il a besoin pour assurer une surveillance appropriée, et il peut accéder à l'information provenant de sources fiables. (Voir l'information sur l'entente de rendement modifiée.)

M^{me} Volker (membre du conseil d'administration, Ornge) a fait remarquer qu'Ornge travaillait à simplifier sa structure. Son comité lancera un appel d'offres pour l'audit, élaborera une politique sur la dénonciation des actes répréhensibles et s'assurera que le mandat est approprié. Le D^r McLellan a dit qu'Ornge disposait maintenant de gestionnaires compétents et d'un modèle de gouvernance approprié. Il reste des questions à régler sur la dotation, les intérieurs, la qualité globale de l'information et son actualité.

dollars du programme des ambulances terrestres à celui des ambulances aériennes. Ornge a donné les trois raisons suivantes pour justifier sa demande : la hausse des coûts du carburant, les dépenses de formation du personnel et l'augmentation des tarifs des entrepreneurs. Les fonds ont été réaffectés. Le Ministère a envoyé à Ornge une lettre spécifiant que le financement devait être utilisé pour les trois raisons mentionnées. Un cadre supérieur d'Ornge a répondu par écrit que cela était entendu. Le Ministère a toutefois reçu une lettre indiquant que les fonds avaient surtout servi à couvrir les coûts liés aux nouveaux aéronefs d'Ornge.

3.7. Lettre de janvier 2011 sur la restructuration

En janvier 2011, Ornge a envoyé une lettre au Ministère sur sa restructuration organisationnelle. M. Lepine a indiqué que M. Bates demandait parfois pourquoi la structure était si compliquée. M. Lepine a répondu que c'était pour tirer des avantages fiscaux, pour protéger les actifs. M. Lepine a assisté avec M. Beltzner et M. Apps (avocat, Wildeboer Dellelce s.r.l.) à la séance d'information du Ministère sur la lettre de janvier 2011. Il a dit que les participants avaient fait les commentaires suivants : « Cela semble solide. Vos avocats y ont-ils jeté un coup d'œil? » Il a ajouté qu'un autre commentaire était : « À condition que votre avocat ait fait les vérifications nécessaires. Je ne comprends pas toutes les légalités de la structure, mais cela me semble solide et un bon plan pour générer un revenu hors Ontario. » M. Beltzner a assimilé la lettre de janvier 2011 à une « évaluation du bien-fondé avec le gouvernement » et ajouté que le gouvernement ne s'était pas opposé au plan.

Le D^r Mazza avait entendu dire que le gouvernement « pensait que le plan d'activités et l'opportunité étaient si favorables qu'il voulait examiner la possibilité d'investir. [Le gouvernement] a aussi parlé de certaines autres possibilités futures et il pensait qu'il s'agissait d'un brillant exemple de politique publique. C'est pourquoi nous sommes allés de l'avant. » M^{me} Heinz a expliqué l'origine de la structure de la fiducie Ornge Issuer Trust. M^{me} Renzella a fait remarquer que la notice d'offre expliquait la structure organisationnelle.

3.8. Rôle du conseil d'administration et questions connexes

M. Beltzner a déclaré : « à un moment donné le plan a détaillé [...] je pense [...] au moment où Ornge a été créée, où le Service d'ambulance aérienne de l'Ontario a été créé, dès la première journée ». M. Beltzner a souligné qu'il ne savait pas si « le D^r Mazza ou d'autres membres de l'organisme avaient tenu le gouvernement au courant des développements tout au long du processus », mais il a mentionné la lettre de janvier 2011 et indiqué que le gouvernement aurait sûrement formulé des commentaires, posé des questions ou soulevé des préoccupations le cas échéant. M. Beltzner et le conseil concluaient : « Le gouvernement a été informé. Nous n'avons pas eu de nouvelles. Tout doit donc être correct. »

sur la possibilité de travailler ensemble à des occasions d'affaires au Brésil et au Kazakhstan, mais que « cela n'a rien donné ».

M. Farquhar (vice-président, Opérations, Ornge) et M. Lebo ont appris dans les journaux que l'Ontario recevrait seulement une part de 3 % des opérations internationales d'Ornge. M. Lebo croyait que le capital investi générerait un taux de rendement exceptionnel pour l'Ontario et il a dit : « Je pensais que je travaillais dans l'intérêt de la population ontarienne. Il semble maintenant que je travaillais au profit personnel [des cadres supérieurs et des membres du conseil d'administration]. »

Selon M. Beltzner, la part d'Ornge provenant du volet à but lucratif se fondait sur les revenus d'honoraires bruts. Un pourcentage [3 %] de chaque dollar gagné par le volet à but lucratif devait être versé immédiatement à Ornge. M. Bates (directeur, Services de santé d'urgence, ministère de la Santé et des Soins de longue durée) a noté que le plan avait permis de tirer un revenu modeste de la formation du personnel paramédical et des travaux de consultation en Saskatchewan.

M^{me} Kiel (associée, leader des Services nationaux pour l'audit interne et la gestion des risques d'entreprise, Meyers Norris Penny) a indiqué que, dans son rapport de 2008, Meyers Norris Penny (MNP) formulait des commentaires sur la structure organisationnelle inhabituelle d'Ornge et que sa première recommandation était que le Ministère jette un coup d'œil à cette structure. Selon M. Beltzner, le conseil d'administration a répondu au rapport de MNP en enjoignant à la direction de « régler le problème ». La direction devait présenter des rapports trimestriels sur la conformité à l'entente de rendement.

Le 20 mai 2008, l'unité de vérification de M. Schell (gestionnaire, Services de gestion des risques et de certification, Équipe des services de vérification pour la santé, Division de la vérification interne de l'Ontario, ministère des Finances) a été informée qu'Ornge avait l'intention de créer d'autres personnes morales. M. Schell a dit que son unité avait avisé la Direction des services juridiques du Ministère en conséquence et élaboré, avec l'aide du contrôleur provincial, un plan provisoire définissant la stratégie et les objectifs de vérification. En juillet 2008, la haute direction a décidé de séparer la mission de vérification interne et l'examen juridique. M. Beltzner a affirmé que la Direction des services juridiques du Ministère ne l'avait jamais abordé, ni lui ni aucun autre membre du conseil d'administration.

3.6. Société de bienfaisance

La société de bienfaisance d'Ornge a été soumise à un examen. M^{me} Hawkins (sous-ministre adjointe et directrice générale de l'administration, Division des services ministériels, ministère de la Santé et des Soins de longue durée) a été interrogée au sujet d'un poste budgétaire indiquant qu'à la date de clôture de l'exercice, le 31 mars 2008, Ornge avait fait un don spécial de 8,4 millions de dollars à l'Ornge Foundation. Elle a mentionné qu'Ornge avait fait une analyse de rentabilisation demandant au Ministère de transférer un montant de 5 millions de

dit que M. Beltzner avait indiqué dans une lettre que « la poursuite de nouvelles entreprises commerciales par Ornge est entièrement financée par des fonds avancés par des tiers sous forme d'instruments d'emprunt ou d'actions plutôt que par des fonds avancés par le gouvernement ».

3.5. Activités internationales

L'honorable Deborah Matthews a noté qu'au 24 janvier 2011, date où Ornge a rencontré le Ministère, de nombreuses modifications avaient déjà été apportées à la structure organisationnelle. Elle a ajouté qu'Ornge avait indiqué que les activités privées ne seraient pas financées par des fonds publics et mentionné le retour possible de 200 millions de dollars, comme il est noté plus haut. M. Rafi a fait remarquer qu'il était « impossible de prévoir la promotion apparente des intérêts privés aux dépens des intérêts publics » par les dirigeants d'Ornge.

M. Beltzner expliqué qu'une société de gestion avait été établie pour détenir 99,99 % des actions d'une société en commandite à dissoudre au fur et à mesure de l'afflux des investisseurs. M. Beltzner s'est fait dire que le D^r Mazza détenait la majorité des actions et que l'entreprise, en supposant qu'elle puisse être monétisée, était évaluée à une centaine de millions de dollars. L'entreprise, qui n'avait aucune source de revenu à ce moment-là, avait un contrat de licence pour utiliser la propriété intellectuelle d'Ornge, qui avait une valeur. M. Beltzner s'est rendu compte que des paiements substantiels avaient été versés à la société professionnelle du D^r Mazza pour des services non fournis. M. Beltzner a dit qu'il avait signé un contrat avec le D^r Mazza pour qu'il fournisse des services à titre de directeur médical en 2007 et qu'« apparemment, le contrat contenait une clause de prorogation et le D^r Mazza a continué de prélever des fonds ». M. Beltzner a ajouté qu'il était revenu sur la question en décembre 2011 et avait été informé que le D^r Mazza recevait des appointements de 400 000 \$ par an pour émettre des directives médicales sans avoir à présenter de facture à l'appui. Ce régime de rémunération est resté en vigueur jusqu'à son départ en congé de maladie. Suite à la demande du Ministère de préparer la rémunération du D^r Mazza, M. Beltzner a envoyé un courriel au vérificateur interne du Ministère pour l'aviser de cet arrangement et il lui a ensuite téléphoné en janvier 2012.

Selon M. Lebo (directeur chez Gravitas Business Architects; ancien gestionnaire des Opérations régionales, région du Grand Toronto; attaché de direction du directeur général, Ornge), le D^r Mazza voulait que la réputation d'Ornge égale celle du Royal Flying Doctor Service de l'Australie. M. Lepine (ancien directeur général des opérations, Ornge) a expliqué que d'autres administrations créaient des entités à but lucratif telles qu'Ornge Peel pour vendre des services semblables à ceux de l'Ontario. Il a ajouté qu'il était pratique courante de détenir des actifs en fiducie afin de protéger l'organisme contre les poursuites et de mettre les actifs à l'abri. M. Navas (vice-président, Global Governance Advisors; ancien membre du conseil d'administration d'Ornge; président, Comité de gouvernance et de rémunération) a énuméré les villes envisagées pour une expansion aux États-Unis. Le D^r McLellan (membre du conseil d'administration, Ornge) a déclaré que le Centre Sunnybrook des sciences de la santé avait eu des discussions avec Ornge

Selon l'honorable Deborah Matthews (ministre de la Santé et des Soins de longue durée), M. Wallace (secrétaire du Conseil des ministres, chef de la fonction publique de l'Ontario et greffier du Conseil exécutif) aurait dit qu'il n'était pas rare pour des institutions du secteur parapublic de créer des filiales afin d'essayer d'extraire de la valeur d'autres secteurs d'activité de la fonction publique. La ministre a affirmé que « le problème n'était pas la structure organisationnelle » et qu'Ornge avait dit au Ministère qu'un montant pouvant aller jusqu'à 200 millions de dollars serait retourné au système d'ambulances aériennes de l'Ontario. Elle a déclaré : « Le D^r Mazza était à la recherche de débouchés internationaux et peut-être que le gouvernement le savait », mais ajouté que « l'aspect vraiment véreux d'Ornge, c'était les affaires qui n'ont jamais été révélées ». M. Sapsford a souligné qu'il était nécessaire de se fier au jugement des conseils d'administration et de la direction pour s'assurer que les fonds publics n'étaient pas utilisés pour financer des activités secondaires.

Selon M. Rafi (sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée), l'analyse du Ministère concluait qu'Ornge était capable de se restructurer conformément à l'entente de rendement. M. Rafi a affirmé que la seule façon pour le Ministère de prévenir la restructuration aurait été de suspendre le financement, ce qui aurait mis les patients en danger. Il a ajouté que, comme Ornge avait été constituée sous le régime d'une loi fédérale, l'Ontario ne pouvait pas adopter de loi affectant la gouvernance d'entreprise d'Ornge.

M. Sapsford a dit qu'Ornge avait le pouvoir d'acheter des avions mais que cette option n'avait pas été envisagée au début et qu'il n'y avait jamais eu de discussion sur la possibilité qu'Ornge acquière et exploite des avions. M. Potter (entrepreneur retenu par Ornge; ancien vice-président, Aviation; directeur général des opérations, Ornge) ne pensait pas que la nouvelle structure organisationnelle d'Ornge serait conforme à la réglementation du département des Transports des États-Unis.

Plus récemment, Ornge a subi une autre restructuration. Selon M^{me} Golding (associée et directrice, groupe Droit de la santé, Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.), depuis le 1^{er} janvier 2012, Fasken Martineau Dumoulin s'intéresse principalement aux questions telles que la démission du conseil d'administration, l'élection du nouveau conseil, la liquidation des entités d'Ornge Global et la requête de mise en faillite de deux de ces entités [Global GP Inc. et Global Holdings SEC]. M^{me} Golding a dit qu'elle n'avait pas donné de conseils à Ornge sur ses relations avec le gouvernement provincial mais qu'elle lui avait parfois suggéré de demander le consentement du gouvernement. Elle a ajouté qu'Ornge avait mis en place des structures standards pour ses volets à but lucratif et sans but lucratif.

3.4. Financement et initiatives à but lucratif

Selon M. Beltzner, il reste un écart de financement substantiel entre les niveaux de service actuels et la demande pour les services d'Ornge. M. Beltzner a déclaré qu'Ornge était engagée dans une combinaison d'activités de financement et d'initiatives à but lucratif et que le gouvernement était toujours informé. M. Rafi a

3. MODÈLE DE GESTION

3.1. Justification du dessaisissement, par le Ministère, du Service d'ambulance aérienne

M. Sapsford (ancien sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée) a indiqué que des audits antérieurs avaient repéré des problèmes liés au service d'ambulance aérienne et à la disponibilité des aéronefs, dont des problèmes de coordination, d'attente et d'emploi. Les discussions sur le dessaisissement ont commencé en 2003. Le Ministère voulait créer un organisme qui serait axé à temps plein sur le service d'ambulance aérienne et qui posséderait l'expertise nécessaire. M. Sapsford a déclaré durant son mandat que plusieurs services de soins de santé avaient été cédés à des sociétés sans but lucratif de l'extérieur.

3.2. Structure organisationnelle

3.3. Mise en œuvre de la structure organisationnelle

Plusieurs témoins ont discuté de la conception et la mise en œuvre de la structure organisationnelle d'Ornge. Le D^r Mazza (ancien président-directeur général, Ornge) a noté qu'à l'origine, Ornge était un organisme sans but lucratif mais pas un organisme de bienfaisance. Pour lever des fonds dans une fondation, il était nécessaire de posséder le statut d'organisme de bienfaisance. Le D^r Mazza a dit qu'il avait pour vision de générer des revenus à l'échelle mondiale, de retourner les revenus à l'Ontario et d'améliorer les systèmes et services en Ontario. M. Beltzner (ancien président du conseil d'administration, Ornge) a déclaré : « L'entente de rendement ne disait pas grand-chose sur la façon de procéder⁹. » M. Rothfels (directeur général, The Intravest Corp.; ancien directeur général des opérations, Ornge International) a fait remarquer qu'Ornge International n'avait jamais été créée. M^{me} Heinz (ancienne avocate générale, Ornge; ancienne associée, Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.) a dit qu'elle ne pensait pas que des entités dérivées avaient été envisagées en 2003. M^{me} Beecher (ancienne vice-présidente, Ressources humaines et développement organisationnel, Ornge Global) croyait que la structure organisationnelle d'Ornge se composait de 17 sociétés et qu'elle « était excessivement compliquée ».

M^{me} Renzella (ancienne vice-présidente, Ontario Air Ambulance Co.; vice-présidente exécutive, Services généraux et vice-présidente, Finances, Ornge) a affirmé que le Dr Mazza avait négocié une entente sur les modifications de poids avec AgustaWestland qui incluait un don de 4,8 millions de dollars mais qu'il avait reçu un avis juridique selon lequel c'était impossible. C'est à ce moment-là qu'une entente sur les services de marketing a été conclue avec AgustaWestland. Les paiements découlant de l'entente ont d'abord été versés à Ornge Peel, puis à Ornge Global. M. Beltzner a noté que le D^r Mazza et d'autres cadres étaient passés de l'organisme de bienfaisance à l'organisme à but lucratif Ornge Peel.

⁹ Les citations entre guillemets sont des traductions des témoignages originaux en anglais.

[Le rapport citait plusieurs cas où Ornge n'avait pas fourni au Ministère l'information requise pour assurer une surveillance adéquate.]

Le Ministère doit aussi examiner l'impact à long terme du fait qu'Ornge a créé sa propre entreprise de transport aérien et qu'elle compte beaucoup moins sur d'autres fournisseurs bien établis de services de transport par ambulance aérienne. Une dépendance excessive à l'égard d'un seul fournisseur de services présente des risques potentiels, particulièrement si d'autres fournisseurs de services d'ambulance aérienne du secteur privé ne peuvent plus rester en activité. La réduction du nombre de fournisseurs de services potentiels miniera le pouvoir du Ministère de négocier de futures ententes de financement, car il sera forcé de compter sur Ornge pour la prestation des services d'ambulance aérienne en Ontario.

Nous avons porté certaines de ces observations à l'attention du Ministère au cours de notre vérification et il faut reconnaître qu'en conséquence de nos remarques et des reportages médiatiques subséquents concernant Ornge, le Ministère a récemment pris d'importantes mesures pour régler bon nombre des problèmes mentionnés dans ce rapport. Il faudra plus de temps pour régler certains autres problèmes de la manière la plus rentable, car la première priorité d'Ornge doit être d'assurer le transport sécuritaire en temps opportun des patients qui ont besoin de services d'ambulance aérienne ou de services connexes.

Du point de vue de la qualité des soins, le Ministère ne reçoit pas suffisamment de renseignements pour déterminer s'il est répondu en temps opportun et de manière appropriée aux demandes de prise en charge et de transfert des patients et si les patients reçoivent un niveau de soins approprié durant le transport. Nous nous sommes également demandé si la surveillance par le Ministère des pratiques d'approvisionnement d'Ornge et de ses ententes intersociétés avec la direction et le conseil d'administration lui permettait de s'assurer que les pratiques opérationnelles d'Ornge étaient appropriées pour le secteur public.

Nous soupçonnons que les modifications apportées à la structure organisationnelle d'Ornge n'avaient pas été envisagées au moment où le Ministère a négocié l'entente de rendement originale qui régit le rapport de responsabilités entre les deux parties. Le Ministère a reconnu que nous avions raison et indiqué que ces modifications l'empêchaient d'obtenir l'information requise pour exercer une surveillance adéquate.

Il faut reconnaître qu'Ornge a amélioré certains aspects de la prestation des services, notamment en mettant en place un nouveau programme de formation du personnel paramédical et en mettant constamment à niveau le système de répartition de manière à en améliorer la fonctionnalité et la fiabilité. Elle a également assumé des responsabilités additionnelles, dont certains services d'ambulance terrestre de soins aux malades en phase critique en 2008. En outre, Ornge a obtenu et conservé sa certification par la Commission on Accreditation of Medical Transport Systems, un organisme international. Une certaine augmentation des coûts de fonctionnement serait donc justifiée. Le Ministère a toutefois besoin de meilleurs renseignements pour s'assurer que la hausse des fonds annuels a permis d'améliorer la rapidité, le volume et la qualité des services fournis.

Le vérificateur général résumait ses principales constatations comme suit :

Le Ministère doit s'assurer que les services qu'il fournit aux besoins du public et du système de soins de santé de l'Ontario. Lorsqu'il a expliqué ses plans concernant la société qui serait responsable des services d'ambulance aérienne de l'Ontario au Comité permanent des comptes publics en février 2006, le Ministère s'est engagé à établir des normes et à surveiller le rendement par rapport à ces normes dans le but d'améliorer les soins, l'accès aux services ainsi que l'efficacité et l'efficacités des services, en plus d'accroître la responsabilité financière et médicale. Dans sa présentation originale demandant au Conseil de gestion du gouvernement d'approuver la structure d'Ornge, le Ministère a spécifié qu'un volet essentiel de la fonction de surveillance du Ministère consisterait à obtenir et à évaluer ce genre d'information sur le rendement.

Le Ministère n'obtient toutefois pas l'information dont il a besoin pour honorer ces engagements de surveillance. Par exemple, il n'obtient pas de renseignements périodiques sur le nombre de patients transférés et il ne cherche pas non plus à déterminer si le coût des services fournis par patient est raisonnable (ce qu'il pourrait faire en comparant les coûts de l'Ontario à ceux engagés dans d'autres administrations ou en examinant l'évolution temporelle des coûts moyens de l'Ontario). Nous avons remarqué à cet égard qu'entre 2006-2007 (premier exercice complet d'activité d'Ornge) et 2010-2011, les fonds reçus par Ornge pour les services d'ambulance aérienne avaient augmenté de plus de 20 % alors que le nombre total de patients aérotransportés avait diminué de 6 %. Au cours de la même période, Ornge a reçu 65 millions de dollars pour les transferts entre établissements par ambulance terrestre, dont le nombre était censé se chiffrer à 20 000 par année. À l'heure actuelle cependant, Ornge assure seulement environ 15 % des transferts projetés.

Le vérificateur général s'est penché sur la structure organisationnelle d'Ornge, qui utilisait ses ambulances aériennes et terrestres, stationnées dans 12 bases à travers l'Ontario, pour fournir des services et qui passait des marchés avec des fournisseurs de services indépendants pour les services supplémentaires. Les sous-traitants du secteur privé fournissaient les aéronefs et les pilotes et employaient généralement leur propre personnel paramédical⁵.

Le travail effectué par Ornge, qui consiste surtout à transférer des patients, est payé avec les fonds de la province complétés par des emprunts. Sa charge de travail récente et son budget étaient décrits comme suit :

En 2010-2011, Ornge a été responsable du transport de plus de 19 000 patients, équipes médicales et organes à transplanter. Dans plus de 90 % des cas, il s'agit de patients transférés d'un établissement de soins de santé à un autre.

Durant l'exercice 2010-2011, Ornge a reçu 150 millions de dollars du Ministère. Elle a également emprunté environ 300 millions de dollars entre juin 2009 et janvier 2011 pour financer différents postes de dépense, dont des aéronefs et un nouvel immeuble pour son bureau principal⁶.

2. CONSTATATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Bureau du vérificateur général effectue chaque année entre 12 et 15 vérifications de l'optimisation des ressources à inclure dans le rapport annuel qu'il dépose au début décembre. Les Services d'ambulance aérienne d'Ornge devaient être inclus dans le *Rapport annuel 2012* au moment où l'audit a été entamé à la fin de l'automne 2011; cependant, en raison de différentes difficultés, l'audit n'a pas été terminé à temps pour être inclus dans le rapport. En conséquence, à la demande de la ministre de la Santé et des Soins de longue durée, il a fait l'objet d'un rapport spécial qui a été déposé devant l'Assemblée législative en mars 2012.

2.1. Aperçu du rapport de vérification (2012)⁷

La vérification visait à déterminer si les services d'ambulance aérienne et services connexes :

- répondaient aux besoins des Ontariens et Ontariennes de façon rentable;
- étaient conformes aux exigences du Ministère et de la loi⁸.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 5-6.

⁷ *Ibid.*, pp. 7-11.

⁸ *Ibid.*, p. 6.

1. CONTEXTE

1.1. Le service d'ambulance aérienne de l'Ontario¹

En 1977, la province a établi un programme de transport aéromédical par hélicoptère en association avec l'Hôpital Sunnybrook². Au début, le programme d'ambulance aérienne de la province passait des marchés avec des exploitants du secteur privé pour les aéronefs, les pilotes et le personnel paramédical. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assurait le fonctionnement du centre de répartition des ambulances aériennes et il était chargé de surveiller l'efficacité du programme³.

Au cours des années qui ont suivi, le service s'est étendu pour inclure différents aéronefs associés à des hôpitaux de tout l'Ontario. Plusieurs bases hospitalières ont été fusionnées dans le cadre du Programme de base hospitalière pour les services d'ambulance aérienne de l'Ontario.

En 2005, le Ministère a confié à la nouvelle société appelée Ontario Air Ambulance Services Corporation la responsabilité de coordonner ces services à compter de 2006. La société, rebaptisée Ornge, s'est vu confier de nouvelles responsabilités dont le transfert interhospitalier des patients par ambulance terrestre en 2008 et un programme de transport pédiatrique en 2009. Le Ministère a établi une société sans but lucratif :

... Ontario Air Ambulance Corporation (la Corporation) d'assumer la responsabilité globale des opérations d'ambulance aérienne. Il a pris cette décision en partie pour répondre à un examen d'accréditation indépendant qui recommandait de clarifier les relations hiérarchiques entre les différentes composantes des opérations d'ambulance aérienne de l'Ontario. La prestation des services d'ambulance aérienne par une société indépendante rejoignait également l'objectif à long terme du Ministère, qui était de s'éloigner de la prestation directe des services et de confier plutôt les services de soins de santé à des entités externes responsables devant le Ministère⁴.

¹ Cette section se fonde sur l'information tirée de la page d'accueil d'Ornge et du *Rapport spécial de 2012 du vérificateur général intitulé Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge*.
² Ornge, page d'accueil, <http://www.ornge.ca/AboutOrnge/Pages/History.aspx>, consultée le 28 janvier 2013.
³ Ontario, Bureau du vérificateur général, *Rapport spécial : Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge*, Toronto, mars 2012, p. 5.
⁴ *Ibid.*

PRÉAMBULE

Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur le *Rapport spécial* du vérificateur général daté de mars 2012 et intitulé *Services d'ambulance aérienne et services connexes d'Ornge*. Entre mars et septembre 2012, le Comité a tenu 17 réunions et entendu 61 témoins (voir l'annexe 1). Les audiences de 2013 se poursuivent et le Comité a tenu 8 réunions et entendu 14 témoins jusqu'ici.

Le Comité a l'intention de déposer deux rapports provisoires sur différentes questions et observations liées à ce rapport de vérification : un premier rapport sur les audiences de 2012 et un deuxième rapport sur les audiences de 2013. Ses recommandations seront traitées dans un rapport final.

Conduite professionnelle des témoins

Le Comité avait des préoccupations concernant la conduite de certains témoins. Des lettres ont été envoyées à différents organismes de réglementation professionnelle pour porter des questions de conduite à leur attention et leur demander de faire enquête et de prendre les mesures appropriées (voir l'annexe 2).

Remerciements

Le Comité désire souligner le dévouement du personnel d'Ornge, qui a travaillé dans un environnement difficile au cours des dernières années. Il tient également à remercier Ornge pour son engagement à offrir des services d'ambulance à la population ontarienne.

Le Comité voudrait remercier les témoins des ministères, des services d'ambulance aérienne d'Ornge et du secteur privé qui ont comparu à ses audiences. Il désire également exprimer sa gratitude au Bureau du vérificateur général et au personnel de l'Assemblée législative pour l'aide fournie dans la préparation de ce rapport.

5.11. Avertissements administratifs/Signaux d'alarme pour le Ministère	32
6. ARRANGEMENTS FINANCIERS DE LA PROVINCE ET DE LA SOCIÉTÉ	34
6.1. Dépense du transfert annuel du Ministère	34
6.2. Consolidation provinciale	35
6.3. Émission des obligations d'Ornge	35
6.4. Achat des aéronefs	36
6.5. Finances de la société — Pratiques et revenus	36
7. MESURES CORRECTIVES DE L'ENTITÉ VÉRIFIÉE	37
7.1. Ébauche de rapport du vérificateur général – Réponse du Ministère	37
7.2. Réponse de la ministre aux recommandations du rapport de vérification	37
7.3. Nouveaux dirigeants d'Ornge	40
8. PRÉOCCUPATIONS DU COMITÉ	40
ANNEXE 1	44
Liste des témoins – Audiences de 2012	44
ANNEXE 2	47
Correspondance du Comité	47

TABLE DES MATIÈRES

1	PRÉAMBULE
2	1. CONTEXTE
2	1.1. Le service d'ambulance aérienne de l'Ontario
3	2. CONSTATATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
3	2.1. Aperçu du rapport de vérification (2012)
7	3. MODÈLE DE GESTION
7	3.1. Justification du dessaisissement, par le Ministère, du Service d'ambulance aérienne
7	3.2. Structure organisationnelle
7	3.3. Mise en œuvre de la structure organisationnelle
8	3.4. Financement et initiatives à but lucratif
9	3.5. Activités internationales
10	3.6. Société de bienfaisance
11	3.7. Lettre de janvier 2011 sur la restructuration
11	3.8. Rôle du conseil d'administration et questions connexes
12	3.9. Le nouveau modèle d'entreprise et la loi (2012)
13	3.10. Impact sur d'autres acteurs de l'industrie
14	4. LES ENTENTES DE RENDEMENT ET LA LOI
14	4.1. L'entente de rendement originale et la loi
15	4.2. Modifications à l'entente de rendement originale
15	4.3. Commentaires sur la surveillance, par le Ministère, de l'entente de rendement
15	4.4. La nouvelle entente de rendement et la loi
16	4.5. Mise en œuvre de la nouvelle entente de rendement
16	4.6. Conformité à l'entente de rendement et à la Loi sur les ambulances
18	4.7. Responsabilité du gouvernement pour les services d'ambulance aérienne avant Ornge
19	4.8. Communications entre Ornge et le Ministère
20	4.9. Commentaires du Ministère sur les communications avec Ornge
22	4.10. Lobbying
23	5. GESTION ET OPÉRATIONS
23	5.1. Culture organisationnelle et gouvernance
25	5.2. Rémunération du personnel – Non-divuligation et niveaux de paye
26	5.3. Sécurité des patients – Niveaux de dotation
27	5.4. Professionnalisme du personnel
27	5.5. Sécurité des patients – Conception de la cabine et rapports sur les patients
29	5.6. Centre de communications d'Ornge – Politique d'intervention/de déploiement
29	5.7. Bases d'Ornge et plans d'expansion
30	5.8. Protection des dénonciateurs
30	5.9. Examen de Meyers Norris Penny (2008-2010)
31	5.10. Gestion de la qualité

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

2^e session, 40^e législature

NORM MILLER
Président

TOBY BARRETT
Vice-président

TOBY BARRETT	NORM MILLER
DIPKA DAMERLA	JERRY OUELLETTE
FRANCE GELINAS	SHAFIQ QADRI
HELENA JACEK	JAGMEET SINGH
PHIL MCNEELY	

WILLIAM SHORT
Greffier du comité

RAY MCLELLAN
Rechercheur

*Frank Klees a régulièrement servi de remplaçant.



2^e session, 40^e législature
62 Elizabeth II

COMITÉ PERMANENT DES
COMPTES PUBLICS
LES SERVICES D'AMBULANCE AÉRIENNE ET
SERVICES CONNEXES D'ORNAGE
RAPPORT PROVISOIRE N° 1

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario